

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

EXAMEN DE L'IMPUTABILITÉ PARLEMENTAIRE
DES SOUS-MINISTRES QUÉBÉCOIS

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR MARILYNE BEAUREGARD

MAI 2014

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

*Je remercie ma famille, mes amis,
ma directrice et tous ceux qui
m'ont encouragée et soutenue tout
au long de ma démarche.*

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	vi
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I	5
1.1 Revue de la documentation	5
1.2 Problématique	12
1.2.1 Fondements idéologiques de l'imputabilité parlementaire administrative	12
1.2.2 Historique de l'instauration de l'imputabilité parlementaire administrative	13
1.2.3 Difficulté d'arriimage entre l'imputabilité et la Nouvelle gestion publique	14
1.2.4 Questionnements centraux de la démarche	14
1.3 Cadre théorique	17
1.3.1 L'imputabilité	17
1.3.2 La Nouvelle Gestion publique	18
1.3.3 Déconcentration et décentralisation	19
1.3.4 Déréglementation	20
1.3.5 Politisation de la haute fonction publique	21
1.3.6 Valeurs de la fonction publique québécoise et canadienne	22
1.3.7 Pertinence des concepts théoriques pour la recherche	23
CHAPITRE II	
MÉTHODOLOGIE	25
2.1 La recherche qualitative	25

2.2 L'entretien semi-dirigé	26
2.3 L'analyse thématique	27
2.4 Les étapes de la recherche	28
2.5 L'échantillon de la recherche	29
2.6 Le schéma d'entrevue	29
2.7 Le consentement et la confidentialité des données	30
2.8 Les limites méthodologiques de la recherche	31
2.8.1 Limites relatives au type de recherche	31
2.8.2 Limites relatives à l'objet d'étude	32
CHAPITRE III	
PRÉSENTATION DES RÉSULTATS	33
3.1 Démarche de thématisation	33
3.2 Présentation des principaux résultats de la recherche	34
3.2.1 Imputabilité du sous-ministre en commission parlementaire avec le ministre	35
3.2.2 Commissions sur l'imputabilité du sous-ministre	44
3.2.3 Rôle du sous-ministre : contraintes et défis	51
3.2.4 Relation entre le sous-ministre et le ministre	57
3.2.5 Valeurs de la haute fonction publique québécoise	60
CHAPITRE IV	
DISCUSSION ET ANALYSE	64
4.1 Éléments de discussion	64
4.2 Fréquence des commissions parlementaires sur l'imputabilité des sous-ministres	66
4.3 Conception idéologique de l'imputabilité parlementaire administrative	67

4.4 La question de la politisation des commissions parlementaires	71
4.5 L'impact de l'imputabilité parlementaire sur le travail des sous-ministres québécois	73
CONCLUSION	80
ANNEXE A QUESTIONNAIRE	83
BIBLIOGRAPHIE	84

RÉSUMÉ

Cette recherche étudie le régime d'imputabilité parlementaire des sous-ministres en titre québécois, instauré depuis 1993. Nous cherchons à comprendre si les commissions parlementaires sur l'imputabilité des sous-ministres ont eu un impact sur leur travail. D'une perspective plus large, nous nous demandons s'il y a parfois politisation des commissions et par extension des sous-ministres. Est-ce que les valeurs de la fonction publique et certaines règles ou conventions de l'Assemblée nationale jouent un rôle quant au caractère des séances? Également, leur imputabilité devant les commissions parlementaires a-t-elle eu un impact sur leur relation avec le ministre? Comment conçoivent-ils leur reddition de comptes par rapport à celle du ministre? Afin de répondre à ces questionnements, nous avons réalisé six entretiens d'environ 45 minutes auprès de sous-ministres en titre actuels et retraités. À la lumière de l'analyse de l'ensemble de leurs propos, nous avons constaté que même si la plupart des commissions vécues par les sujets étaient à leur yeux d'ordre administratif, technique et non partisan, certains d'entre eux ont toutefois assisté à des séances ayant dérogé de ce cadre. Il semblerait que le dossier étudié en commission et le comportement des hauts fonctionnaires et des parlementaires prenant part à la commission déterminent le caractère prévalant. Également, il ressort que la conception qu'ils ont de l'imputabilité parlementaire ne se limite pas aux commissions portant sur leur propre gestion, mais inclurait également les commissions législatives auxquelles ils assistent pour appuyer le ministre. Finalement, l'instauration de l'imputabilité parlementaire ne semble pas avoir eu un impact considérable sur le travail des sous-ministres, bien qu'ils prennent cet exercice au sérieux et qu'ils sont conscients que leur gestion des fonds publics peut être questionnée à tout moment. Il faut néanmoins considérer les limites méthodologiques de cette recherche, dont les plus importantes concernent la faible fréquence des commissions d'imputabilité de l'ensemble des sous-ministres, mais également chez les sujets de cette recherche (seulement deux d'entre eux ont participé à ces exercices en tant que sous-ministres en titre).

MOTS CLÉS : imputabilité, sous-ministres québécois, commissions parlementaires, reddition de comptes, valeurs de la fonction publique.

INTRODUCTION

Le rôle de la haute fonction publique québécoise a considérablement évolué depuis les dernières décennies. Durant les années 1960, les hauts fonctionnaires étaient les « mandarins »¹, pionniers de la Révolution tranquille. Ils étaient impliqués à la fois dans la conception et dans la mise en œuvre des politiques publiques. Par la suite, plusieurs facteurs ont contribué à diminuer le pouvoir administratif et à transformer ses rapports avec la sphère politique : la montée des partis politiques, l'avènement des cabinets ministériels, ainsi que la croissance de l'État québécois². Le régime d'imputabilité des hauts fonctionnaires québécois a également été modifié, notamment en raison des nouvelles pratiques de gestion, axées sur les résultats, la performance et la diminution des coûts, ainsi que des nouvelles attentes des citoyens envers l'administration publique³. Ainsi, à la suite d'un ensemble de commissions sur le sujet lors des années 1980⁴, les députés de l'Assemblée nationale ont voté en faveur d'un projet de loi instaurant une imputabilité parlementaire pour les sous-ministres en titre.

Depuis 1993, les hauts fonctionnaires peuvent être appelés à comparaître en commissions parlementaires pour rendre compte de leur gestion administrative. L'objectif central de cette recherche est de se demander si ces changements ont eu des répercussions sur le travail des plus hauts fonctionnaires de l'État québécois. Cette recherche, de type qualitatif, a été réalisée par le biais d'entrevues semi-dirigées auprès d'actuels et anciens sous-ministres québécois en titre.

¹ BERNARD, Louis. « L'évolution du rôle de la haute fonction publique au Québec ». *Télescope*,

² *Ibid.*

³ *Ibid.*, p. 95.

⁴ MORIN, Benoît. « Pour une meilleure qualité du service au citoyen : déconcentration et imputabilité ». *Canadian Public Administration*, vol. 35, n° 2, (juillet 1992), p. 181-193.

L'imputabilité des hommes politiques et des fonctionnaires implique « l'obligation de se justifier en s'acquittant de ses responsabilités »⁵. Elle est une forme de reddition de comptes ainsi qu'un mécanisme de contrôle, ce qui veut dire qu'elle « exige que les individus ou les organisations rendent compte de leurs actions et prévoit qu'ils soient jugés par un organe indépendant d'après les actions prises »⁶. Elle peut être d'ordre politique ou administratif. Sa composante administrative s'exerce sur quatre niveaux : « l'évaluation annuelle de rendement par les pairs, la reddition de comptes aux organismes centraux, l'évaluation par le ministre au quotidien et la reddition de comptes en tant que sous-ministre devant les comités parlementaires »⁷. Traditionnellement, l'imputabilité des acteurs administratifs devant le Parlement était assurée par la structure hiérarchique ministérielle. Le ministre, de par sa présence devant les parlementaires, rendait compte de l'ensemble des décisions prises par les fonctionnaires de son ministère.

Les sous-ministres ont par la suite été amenés à comparaître en commissions parlementaires, d'abord à titre informatif, en tant que spécialistes des politiques et de la gestion de leur ministère, pour appuyer leur ministre. Un pas considérable a été franchi en 1993, alors qu'un régime d'imputabilité externe pour les hauts fonctionnaires a été instauré⁸. La nouvelle *Loi sur l'administration publique* de 2000 a concrétisé ce désir d'une plus grande reddition de comptes de la part des hauts fonctionnaires, en souhaitant « améliorer la qualité du service à la clientèle et mettre

⁵ THOMAS, Paul G. (1995), p. 266. Cité dans BOISVERT, Martine. « Examen de l'imputabilité dans le système parlementaire canadien : de la responsabilité ministérielle à la *Loi fédérale sur la responsabilité* ». Mémoire de maîtrise, Montréal, Université du Québec à Montréal, 2008, 95 p.

⁶ PETERS, B. Guy, « La reddition de comptes publique des organismes publics autonomes », In. *Rétablir l'imputabilité*, sous la dir. de (GOMERY, John Howard), p. 324-325. « Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires » Ottawa, vol. 3, 2006.

⁷ BOURGAULT, Jacques et Donald J. SAVOIE, « Les gestionnaires sous influence : La nouvelle réalité des hauts dirigeants du secteur public ». *Télescope* (hiver 2009), p. 6.

⁸ LEMIEUX, Jean-Guy. « Propos favorables à l'imputabilité parlementaire des hauts fonctionnaires québécois ». *Administration publique du Canada*, vol. 38, n° 1, (printemps 1995), p. 141.

en place un cadre de gestion axée sur les résultats »⁹. Les recommandations de la nouvelle loi portaient plus précisément sur l'assouplissement des cadres de gestion et la responsabilisation des hauts fonctionnaires.

Selon Louis Bernard¹⁰, malgré l'instauration de cette forme de reddition de comptes en 1993 et sa réaffirmation en 2000, seulement quatre sous-ministres ont été entendus en cinq ans (2000-2005) alors qu'ils auraient dû être 80¹¹. Ainsi, en plus d'étudier l'imputabilité parlementaire du point de vue des sous-ministres, les résultats des entrevues pourront également servir à identifier s'il y a bel et bien décalage entre les lois et la pratique, tel que Louis Bernard le laisse entendre. L'examen de l'imputabilité parlementaire des sous-ministres québécois est un sujet d'étude pertinent, très peu présent dans la littérature. Quelques auteurs intéressés par la question ont analysé les raisons et les conséquences d'une telle forme de reddition de comptes pour les hauts fonctionnaires. Toutefois, les textes sur le sujet ne sont pas très récents, datant pour la plupart d'au moins une dizaine d'années. Une étude de terrain sur la situation actuelle permettra de faire le point tout en mettant de l'avant l'impact de ces changements sur le travail des sous-ministres. D'un point de vue plus global, cette recherche permettra de mesurer l'impact des contraintes politiques et managériales auxquelles sont assujettis les hauts fonctionnaires du Québec.

Le premier chapitre de cette recherche présente une revue de la documentation et fait le point sur les études existantes. Également, il précise nos questions de recherche et présente le cadre théorique venant appuyer notre démarche. Le chapitre II, quant à lui, traite de l'aspect méthodologique de notre étude, soit le type de recherche réalisé, les enjeux de la collecte de données, les considérations éthiques, les caractéristiques de l'échantillon et les étapes de la recherche. De plus, nous soulignons certaines

⁹ BERNARD, Louis. « L'évolution du rôle de la haute fonction publique au Québec ». *Télescopé*, (hiver 2009), p. 95.

¹⁰ Ancien secrétaire général du Conseil exécutif du Québec (1978-1985 et 1994-1995). <http://www.ordre-national.gouv.qc.ca/membres/membre.asp?id=490>

¹¹ *Ibid.*, p. 99.

limites inhérentes à ce type de recherche. Le chapitre III présente les résultats de nos entretiens et le chapitre IV en fait l'analyse générale.

CHAPITRE I

1.1 Revue de la documentation

Le corpus de textes traitant de l'imputabilité parlementaire des sous-ministres québécois est très limité. L'imputabilité, comme concept général, est desservi dans la littérature, mais sa composante administrative et parlementaire, dans les cadres québécois et canadien, n'est abordée que par quelques auteurs. Ces derniers évoquent, de manière générale, leur avis sur le bien-fondé de l'imputabilité parlementaire, plus précisément par rapport à sa justification idéologique et sa mise en pratique. Certains des textes mobilisés ici étudient le régime québécois d'imputabilité, alors que d'autres ont comme objet d'étude le cadre canadien. Même si le sujet de cette recherche est l'imputabilité parlementaire des sous-ministres québécois, des analyses portant sur le régime canadien peuvent s'avérer pertinentes étant donné la proximité et la ressemblance entre les deux systèmes politico-administratifs. L'approche utilisée dans la présente recherche s'inspire des textes mobilisés dans cette section, en ce sens que les enjeux évoqués par certains auteurs ont mené aux questionnements centraux de notre démarche. Ces questionnements seront expliqués en détails dans le chapitre suivant.

Dans son texte, Sharon Sutherland¹² traite de l'affaire Al-Mashat qui, en 1991, est venue tester l'imputabilité administrative directe (avant son implantation en 2006 avec la *Loi fédérale sur la responsabilité*¹³). Le gouvernement de Brian Mulroney avait alors été sujet d'un scandale, le menant à rejeter la responsabilité sur un sous-ministre, un autre haut fonctionnaire et un chef de personnel politique, dans le but de

¹² SUTHERLAND, Sharon. « The Al-Mashat Affair: Administrative Responsibility in Parliamentary Institutions ». *Canadian Public Administration*, vol. 34, n° 4 (1991), p. 573-603.

¹³ BOISVERT, Martine. « Examen de l'imputabilité dans le système parlementaire canadien : de la responsabilité ministérielle à la *Loi fédérale sur la responsabilité* ». Mémoire de maîtrise, Montréal, Université du Québec à Montréal, 2008, p. 4.

protéger ses ministres¹⁴. Des hauts fonctionnaires ont dû comparaître devant une commission présidée par un membre d'allégeance conservatrice, se faisant attaquer par les députés du parti élu, ainsi que par l'opposition.

Le déroulement de ces comparutions constitue autant de raisons pour lesquelles il ne devrait pas y avoir de régime d'imputabilité directe pour les hauts fonctionnaires, selon Sharon Sutherland. Effectivement, les fonctionnaires sont imputables au gouvernement et au ministre, leur responsabilité devant le Parlement et les électeurs étant assurée par la responsabilité ministérielle de leurs supérieurs, soit les ministres. Aux yeux de Sharon Sutherland, tenir les fonctionnaires responsables devant les parlementaires comporte certains risques, comme de politiser la haute fonction publique. Les fonctionnaires, pour se défendre, peuvent décider de se ranger du côté du gouvernement, en justifiant ses politiques. Inversement, ils peuvent aussi être tentés de critiquer les positions gouvernementales pour se défendre d'attaques, se faisant associer par le fait même à l'opposition¹⁵.

André Gélinas¹⁶, dans un texte de 1984, se positionne en désaccord avec la possibilité d'une telle forme de reddition de comptes. D'abord, il argumente par rapport à ceux qui évoquent l'insuffisance de la responsabilité ministérielle, stipulant que la taille des administrations est trop grande pour qu'une seule personne, soit le ministre, en soit responsable. Pour André Gélinas, la responsabilité des ministres est au contraire trop faible, car ces derniers peuvent décider de ne pas répondre aux questions qui leur sont posées par les députés du Parlement. Le gouvernement tire également partie des « bons coups » de l'administration, sans que les citoyens sachent à qui le mérite revient, alors il serait inconséquent que les « mauvais coups » des fonctionnaires ne

¹⁴ SUTHERLAND, Sharon, « The Al-Mashat Affair: Administrative Responsibility in Parliamentary Institutions ». *Canadian Public Administration*, vol. 34, n° 4. (1991), p. 573.

¹⁵ *Ibid.*, p. 601.

¹⁶ GÉLINAS, André. « La commission parlementaire : mécanisme d'imputabilité à l'égard des sous-ministres et des dirigeants d'organismes ». *Administration publique du Canada*, vol. 27, n° 3 (1984), p. 372-398.

soient pas défendus par le gouvernement¹⁷. Parallèlement, André Gélinas soutient que les décisions d'importance prises par les fonctionnaires ont certainement été portées à l'attention du ministre. Le cadre juridique et la pratique favorisent effectivement une consultation entre les deux groupes d'acteurs, sans compter que des mécanismes existent, dans le système politique québécois, pour éviter que des erreurs administratives mènent à la chute d'un gouvernement.

Une telle imputabilité poserait également la question du véritable détenteur de l'autorité exécutive sur les hauts fonctionnaires, entre le gouvernement et le Parlement. Au même titre que Sharon Sutherland, André Gélinas prédirait une politisation de la haute fonction publique, afin que les fonctionnaires puissent se défendre des attaques des députés. Également, une dépolitisation du Parlement pourrait survenir si les députés du gouvernement se ralliaient avec ceux de l'opposition pour questionner les fonctionnaires.

Dans le chapitre « Le cadre de gestion de l'an 2000 »¹⁸, tiré d'un livre publié presque 20 ans après le texte précédent, André Gélinas traite également de l'imputabilité parlementaire des sous-ministres québécois, à la suite de son implantation en 1993. Il considère que la Loi 198 sur l'imputabilité externe des hauts fonctionnaires et sa suite, la *Loi sur l'administration publique* de 2000, n'ont pas tenu compte d'un ensemble d'éléments n'ayant pas été mis sur pied. Selon lui, il n'y avait pas de structuration des programmes gouvernementaux, ni même de gestion axée sur la performance des ministères et des organismes. Également, l'imputabilité interne est à son avis déficiente, de même que l'attribution de pouvoirs propres aux sous-ministres. De plus, un tel modèle aurait nécessité des règles ou du moins des conventions encadrant la comparution des gestionnaires en Chambre, afin de

¹⁷ *Ibid.*, p. 375.

¹⁸ GÉLINAS, André. « Le cadre de gestion de l'an 2000 ». Chap. in *L'administration centrale et le cadre de gestion : les ministères, les organismes, les agences, les appareils centraux*, p. 601-657. Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2003.

s'assurer que l'exercice soit technique et non partisan¹⁹. Globalement, André Gélinas ne considère pas que cette forme d'imputabilité puisse remplacer ou remettre en question la responsabilisation basée sur la structure hiérarchique, ni le mérite et la déontologie.

L'auteur fait également état de fausses prémisses étant selon lui à la base de l'implantation de cette forme de reddition de comptes. Il mentionne entre autres les moyens à la disposition des sous-ministres pour se défendre en comités parlementaires, supposément semblables à ceux des ministres. André Gélinas considère que cela est faux, car les fonctionnaires ne possèdent pas l'immunité parlementaire, et n'ont pas non plus de cabinet pouvant préparer leur comparution et les appuyer tout au long. Également, cette imputabilité suppose que le sous-ministre dispose de pouvoirs qui lui sont propres. L'auteur informe plutôt que le haut fonctionnaire est soumis au pouvoir hiérarchique du ministre, qui est le responsable ultime des actions du ministère. Enfin, une autre fausse prémissse établit qu'il est possible de tracer une ligne limpide entre l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques; la première tâche étant d'ordre politique et la seconde d'ordre administratif. Cependant, André Gélinas explique que le ministre, à travers le plan de gestion et le budget, surtout dans un contexte de déconcentration, est impliqué dans la mise en œuvre des politiques. Il est ainsi inconséquent que seul le fonctionnaire en soit imputable.

James Iain Gow²⁰ se questionne sur les implications d'un régime d'imputabilité parlementaire complet pour les hauts fonctionnaires québécois. Pour l'auteur, dans un contexte de management public, c'est uniquement le gouvernement qui doit être surveillé par le Parlement, puisque c'est lui qui détermine les grandes orientations politiques. Il est selon lui légitime que les hauts fonctionnaires comparaissent en

¹⁹ *Ibid.*, p. 631.

²⁰ GOW, Iain James. « Propos dissidents sur l'imputabilité parlementaire des hauts fonctionnaires québécois ». *Administration publique du Canada*, vol. 38, n° 1 (1996), p. 145-149.

commissions parlementaires pour donner des informations concernant le ministère et la gestion, mais pas si le Parlement peut leur assigner des instructions, les récompenser ou les sanctionner. Aux yeux de James Iain Gow, ce n'est pas le Parlement qui est l'évaluateur du travail des fonctionnaires, mais plutôt le gouvernement.

Alex Smith²¹ dresse un portrait du régime d'imputabilité politique et administrative canadien (en 2006, avant la *Loi fédérale sur la responsabilité*), tout en discutant de la possibilité d'implanter le modèle anglais. Au Royaume-Uni, les sous-ministres sont imputables devant le Comité des comptes publics. Alex Smith expose d'abord les raisons pour lesquelles un tel régime serait propice au Canada, expliquant que cela constituerait une formalisation de la pratique et une clarification des conventions de l'imputabilité²². Les parlementaires canadiens tentent déjà de rendre des hauts fonctionnaires responsables lorsqu'ils sont présents en Chambre, selon l'auteur. Également, un tel régime permettrait une meilleure gestion des finances publiques. L'auteur reconnaît toutefois que le système canadien est basé sur l'imputabilité des élus, alors modifier ce principe brouillerait la responsabilité des ministres. Ce désir de changement est aussi basé sur une fausse prémissse selon laquelle il serait possible de distinguer clairement ce qui est politique de ce qui est d'ordre administratif. Enfin, cela porterait atteinte à l'anonymat des hauts fonctionnaires, tout en les rendant sujets aux attaques partisanes, ce qui contribuerait à la politisation des employés administratifs.

Maurice Patry²³ dresse un portrait du régime d'imputabilité externe des hauts fonctionnaires québécois. Il explique le débat théorique portant sur la question,

²¹ SMITH, Alex. *The accountability of deputy ministers before parliament*. Ottawa : Parliament of Canada/Political and social affairs division, 2006, 6 p.

²² *Ibid.*, p. 6.

²³ PATRY, Maurice. « L'expérience des gouvernements en matière d'imputabilité ». In *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la dir. de Roland Parenteau, p. 327-348. Sainte-Foy : Les Presses de l'Université du Québec, 1992.

opposant ceux qui prônent une véritable imputabilité parlementaire pour les hauts fonctionnaires, à ceux qui la considèrent assurée à travers la responsabilité ministérielle des acteurs politiques. Il évoque les raisons du malaise de certains auteurs au sujet de cette forme de reddition de comptes. D'abord, Maurice Patry mentionne qu'aux yeux de Thimothy Plumpstre, la présence des fonctionnaires devant les membres des comités parlementaires vient remettre en question certains principes du régime parlementaire québécois, comme « la neutralité politique et l'anonymat des fonctionnaires »²⁴. Il cite également Claude Ryan, pour qui la responsabilité ministérielle, principe « premier, fondamental et inaliénable »²⁵ serait affaibli par une distinction établie entre le politique et l'administratif. L'autorité du politicien en souffrirait également, de même que la cohésion et l'unité des politiques mises en œuvre par la direction des ministères.

Jacques Bourgault²⁶, dans le cadre des recherches de la Commission Gomery, explore les conventions ayant régi la responsabilité et l'imputabilité des sous-ministres canadiens, de même que les conclusions des commissions tenues sur le sujet. Entre autres, il est question de la Commission Lambert de 1978, qui suggérait au gouvernement d'attribuer la responsabilité de gestion aux sous-ministres, qui devraient par la suite en rendre compte devant des comités parlementaires. Le gouvernement n'a par la suite pas adopté cette proposition, stipulant que les processus d'imputabilité devant le Parlement sont associés à la politique partisane, alors ne concernent pas les fonctionnaires. Par contre, selon Jacques Bourgault, « la partisannerie politique n'est qu'un aspect de l'action parlementaire et de la reddition

²⁴ PLUMPTRE, Thimothy (1988), p. 190. Cité dans PATRY, Maurice. « L'expérience des gouvernements en matière d'imputabilité ». In *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la dir. de Roland Parenteau, p. 343. Sainte-Foy : Les Presses de l'Université du Québec, 1992.

²⁵ RYAN, Claude (1990), cité dans *Ibid.*

²⁶ BOURGAULT, Jacques. « La responsabilité et l'imputabilité des sous-ministres », In. (GOMERY, John), *Commission d'enquête sur le programmes des commandites et les activités publicitaires. Rétablir l'imputabilité, recommandations*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2006, p. 93-124.

de comptes devant le Parlement [...] elle est loin d'être universellement présente dans les comités parlementaires »²⁷. Dans un autre ordre d'idées, il avance que l'imputabilité des sous-ministres devant le Parlement assurerait une meilleure gestion ministérielle, car cette dernière est délaissée, en termes de temps de travail consacré, au profit de l'élaboration de politiques. Enfin, la *Loi sur la gestion des finances publiques* a consacré des pouvoirs propres aux sous-ministres, alors ils ne devraient plus, aux yeux de Jacques Bourgault, être complètement inclus dans l'imputabilité des ministres.

Jean-Guy Lemieux²⁸ argumente en faveur de cette forme de reddition de comptes, d'abord pour que les parlementaires québécois aient les moyens de réaliser leur rôle, c'est-à-dire « contrôler l'action gouvernementale »²⁹. Les informations et les explications des sous-ministres sont à son avis indispensables pour que les députés puissent s'assurer d'une bonne administration des fonds et des biens publics. L'auteur considère aussi que la grande taille de l'administration publique québécoise ne permet plus au ministre de veiller sur tout ce qui entoure son ministère. La responsabilité ministérielle devient ainsi insuffisante et nécessite son équivalent administratif. Parallèlement, les médias permettent aux citoyens d'être mieux informés sur le processus gouvernemental alors ces derniers sont plus critiques par rapport aux services publics. À l'instar de Jacques Bourgault, il croit qu'une imputabilité parlementaire administrative améliorerait la gestion ministérielle, car les fonctionnaires, ayant peur d'être pointés du doigt en cas d'échec, s'efforceront de livrer une meilleure gestion. L'auteur ajoute qu'il ne faut pas concevoir cette forme d'imputabilité comme une occasion de blâmer les fonctionnaires, mais plutôt

²⁷ *Ibid.*, p. 108-109.

²⁸ LEMIEUX, Jean-Guy. « Propos favorables à l'imputabilité parlementaire des hauts fonctionnaires québécois ». *Administration publique du Canada*, vol. 38, n° 1 (1996), p. 139-144.

²⁹ *Ibid.*, p. 140.

d'apprendre par l'expérience. Il faut selon lui passer d'une logique de procédure à une logique de responsabilisation³⁰.

1.2 Problématique

1.2.1 Fondements idéologiques de l'imputabilité parlementaire administrative

L'importance accordée à l'imputabilité des hauts fonctionnaires a évolué à mesure que les réformes managériales ont imprégné l'appareil gouvernemental québécois. La Nouvelle Gestion publique (NGP), tendance managériale s'étant graduellement intégrée au sein des systèmes politiques canadien et québécois, a contribué à la refonte du régime d'imputabilité des fonctionnaires. L'équation est la suivante : la NGP a fait émerger l'idée que la performance soit permise par une déréglementation des processus et des contrôles centraux. Cette performance s'évalue à partir des résultats obtenus. La délégation d'autorité aux gestionnaires sectoriels qui s'en suit nécessite qu'une plus grande imputabilité leur soit exigée, afin de contrebalancer leurs nouveaux pouvoirs discrétionnaires³¹. En ce sens, la reconfiguration du régime d'imputabilité des gestionnaires publics était considérée comme une nécessité à « l'accroissement de la productivité des services publics »³².

Aux yeux de Louis Bernard³³ et de Benoît Morin³⁴, tous deux anciens Secrétaire généraux du Conseil exécutif du Québec, la volonté n'était pas uniquement politique, puisque les hauts fonctionnaires ont eux-mêmes réclamé de nouveaux paramètres de gestion axés sur les résultats, un allègement réglementaire et une décentralisation

³⁰ *Ibid.*, p. 143.

³¹ PATRY, Maurice. « L'expérience des gouvernements en matière d'imputabilité ». In *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la dir. de Roland Parenteau, p. 329. Sainte-Foy : Les Presses de l'Université du Québec, 1992.

³² Gouvernement du Québec (1987), cité dans *Ibid.* p. 327.

³³ BERNARD, Louis, « L'évolution du rôle de la haute fonction publique au Québec ». *Télescope*, (hiver 2009), p. 97.

³⁴ MORIN, Benoît, « Pour une meilleure qualité du service au citoyen : déconcentration et imputabilité ». *Canadian Public Administration*, vol. 35, n° 2, (Juillet 1992), p. 184.

administrative. Ils ont aussi demandé une plus grande autonomie et liberté de gestion, dans le but global d'offrir un meilleur service aux citoyens.

1.2.2 Historique de l'instauration de l'imputabilité parlementaire administrative

C'est donc dans ce contexte managérial que l'idée d'instaurer un régime d'imputabilité parlementaire administrative a cheminé à travers diverses commissions, lois et rapports. Les recommandations de la Commission Bisaillon de 1982 portaient sur l'efficacité, la primauté du service public, ainsi que la responsabilisation des fonctionnaires à l'aide d'un système de délégation de pouvoir et d'imputabilité. Par la suite, le débat autour de cette forme d'imputabilité a mené à une révision de la Loi 50 (de 1978) sur la fonction publique³⁵. La nouvelle *Loi sur la fonction publique* de 1983 traitait subtilement de l'implantation d'un tel régime d'imputabilité, mais n'en précisait pas les paramètres d'application. Par la suite, la Commission Lemieux-Lazure de 1990 a recommandé la création d'un poste de ministre délégué à la fonction publique, pour pallier le Conseil du trésor, jugé trop axé sur la gestion financière et insuffisamment sur la gestion des ressources humaines³⁶. Inspirés par la Commission du Budget et de l'Administration de 1990, les députés de l'Assemblée nationale du Québec ont voté, en 1993, en faveur de l'adoption du projet de loi 198. L'article 10 de cette loi portait sur l'implantation d'un régime d'imputabilité externe pour les hauts fonctionnaires³⁷.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*, p. 185.

³⁷ LEMIEUX, Jean-Guy. « Propos favorables à l'imputabilité parlementaire des hauts fonctionnaires québécois ». *Administration publique du Canada*, vol. 38, n° 1, (printemps 1995), p. 141.

1.2.3 Difficulté d'arrimage entre l'imputabilité et la Nouvelle gestion publique

Plusieurs auteurs font ressortir une incompatibilité entre les objectifs managériaux et l'approfondissement de l'imputabilité des gestionnaires publics. Selon R.L. Gagné³⁸, il est complexe de concilier une plus grande reddition de comptes avec une gestion moins procédurale, axée sur la productivité, car le risque peut s'avérer très coûteux pour les fonctionnaires. Le cas échéant, ils doivent se présenter en commission parlementaire pour expliquer leurs erreurs administratives. Cela peut donc s'avérer être un incitatif à la gestion procédurale, et non à la prise de risque. Du point de vue de R.L. Gagné, les objectifs de la NGP et les paramètres de l'imputabilité ne sont donc pas compatibles, et les gouvernements doivent choisir ce qu'ils veulent privilégier entre les deux. Benoît Morin³⁹ abonde dans le même sens que R.L. Gagné, faisant ressortir la complexité de la conjugaison de l'imputabilité avec la gestion par résultats. Pour lui, certains résultats ne sont tout simplement pas mesurables, comme la qualité des services du système de santé⁴⁰. Les mécanismes d'évaluation des résultats ne peuvent donc être uniquement quantitatifs, car seul le jugement peut rendre compte de l'atteinte d'objectifs qualitatifs. Morin mentionne également que puisque la gestion s'inscrit dans un cadre public, la procédure ne doit pas souffrir de la recherche de résultats.

1.2.4 Questionnements centraux de la démarche

Au-delà de certaines incompatibilités identifiées entre le courant managérial et la recherche d'une plus grande reddition de comptes de la part des hauts fonctionnaires, il convient de s'intéresser aux implications de l'imputabilité parlementaire pour les acteurs administratifs. Certains propos des auteurs présentés dans la revue de la

³⁸ GAGNE, R.L. « Accountability and Public Administration ». *Canadian Public Administration*, vol. 39, n° 2 (1996), p. 213-225.

³⁹ MORIN, Benoît, « Pour une meilleure qualité du service au citoyen : déconcentration et imputabilité ». *Canadian Public Administration*, vol. 35, n° 2, (Juillet 1992), p. 184.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 188.

documentation seront rappelés et mis en relation, afin de montrer comment ils ont permis de constituer les variables de la présente recherche. C'est ici que repose l'originalité de notre démarche, soit d'étudier l'impact de l'imputabilité parlementaire sur le travail des hauts fonctionnaires, de manière générale, mais également en fonction d'un ensemble de variables ciblées.

D'abord, comme l'évoquent André Gélinas, Sharon Sutherland et Alex Smith, l'imputabilité parlementaire administrative peut avoir comme conséquence la politisation des hauts fonctionnaires. Même si les sous-ministres sont appelés à rendre compte de leur gestion administrative, le Parlement étant une instance politique, certains auteurs ne voient pas comment les fonctionnaires peuvent échapper au cadre partisan de l'instance législative. Cet élément engendre une réflexion quant au rôle joué par les valeurs de la fonction publique par rapport à cette forme de reddition de comptes. Comme le souligne Maurice Patry, la présence d'acteurs administratifs en territoire partisan, malgré le cadre informatif de l'exercice, fait ressortir un questionnement par rapport au principe d'anonymat et peut-être même celui de neutralité. Encore davantage lorsqu'on considère un élément abordé par André Gélinas⁴¹, soit le manque de règles et de conventions encadrant les sous-ministres lorsqu'ils témoignent en commission. Ainsi, les valeurs d'intégrité, d'impartialité, de neutralité, de discréetion et de réserve⁴², incarnées par les fonctionnaires, semblent d'autant plus nécessaires afin d'assurer le caractère technique et informatif des comparutions. Une sorte d'esprit de corps entre l'ensemble des sous-ministres, tel

⁴¹ GÉLINAS, André. « Le cadre de gestion de l'an 2000 ». Chap. in *L'administration centrale et le cadre de gestion : les ministères, les organismes, les agences, les appareils centraux*, p. 630. Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2003.

⁴² QUÉBEC (GOUVERNEMENT). *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*, 21 novembre 2002. En ligne. Consulté le 20 juin 2012. http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/ethique_valeurs/declaration_valeurs.pdf

qu'André Gélinas l'a identifié⁴³, paraît également constituer un élément nécessaire pour les appuyer lors de leurs comparutions.

En outre, l'imputabilité administrative parlementaire repose en partie sur l'idée qu'il est possible de dissocier les rôles et la reddition de comptes d'ordre politique et administratif, les premiers relevant des ministres et les seconds des sous-ministres. Tel qu'abordé précédemment, André Gélinas et Alex Smith ne considèrent pas qu'il soit possible de tracer une ligne claire entre le contenu politique et administratif des politiques gouvernementales. La pertinence de l'imputabilité parlementaire pour les hauts fonctionnaires repose également sur un postulat d'insuffisance de la responsabilité ministérielle pour rendre compte de l'ensemble des décisions prises au sein d'un ministère. Cependant, Sharon Sutherland, André Gélinas et James Iain Gow considèrent que la responsabilité ministérielle suffit, ou du moins, qu'on ne peut contrebalancer une faible reddition de comptes de l'exécutif en instaurant son équivalent administratif. Le contenu idéologique des politiques mises en œuvre par les hauts fonctionnaires a toujours fait partie de leur travail administratif. Toutefois, une reddition de comptes vis-à-vis des parlementaires est un examen à la base réservé aux acteurs gouvernementaux.

L'addition de tous ces éléments mène à se questionner sur l'impact de l'imputabilité parlementaire quant aux rapports qu'entretiennent les sous-ministres avec leurs ministres. Cela incite également à se demander de quelle manière les sous-ministres conçoivent le partage de la reddition de comptes entre eux et les ministres, en fonction des responsabilités qui leur sont respectivement attribuées.

Cette recherche a donc comme objectif principal de connaître l'avis de sous-ministres québécois sur l'effet qu'a eu l'imputabilité parlementaire sur leur travail. De manière

⁴³ GÉLINAS, André. « La commission parlementaire : mécanisme d'imputabilité à l'égard des sous-ministres et des dirigeants d'organismes ». *Administration publique du Canada*, vol. 27, n° 3 (1984), p. 380.

plus détaillée, quelles sont, selon eux, les contraintes inhérentes à leur comparution devant les commissions parlementaires? Quelles sont, à leurs yeux, les valeurs de la fonction publique québécoise, et quel rôle jouent-elles par rapport à leur présence devant les parlementaires? Y a-t-il des règles ou des conventions encadrant leur comparution devant les commissions? Considèrent-ils qu'un esprit de corps avec leurs collègues des autres ministères joue un rôle de soutien entourant leurs comparutions? Également, est-ce que cette forme de reddition de comptes a un impact sur leur relation avec le ministre? Comment entrevoient-ils le départage des questions politique et administrative, ainsi que de la reddition de comptes qui en découle?

1.3 Cadre théorique

1.3.1 L'imputabilité

Il est à propos de définir davantage le concept central de cette recherche, soit « l'imputabilité ». La définition de ce concept n'est pas univoque dans les mondes académique et politique. Toutefois, certains éléments se recoupent parmi les définitions de divers auteurs, ce qui permet d'en faire ressortir quelques composantes essentielles. Plus précisément, une grande majorité d'auteurs aborde l'imputabilité en tant que forme de reddition de comptes, puis la lie à la notion de responsabilité. Pour R.L. Gagné l'imputabilité est « the condition of having to answer to someone for one's actions »⁴⁴. Pour Benoît Morin, l'imputabilité est « l'obligation des mandataires de rendre compte auprès des mandants et d'être sanctionnés, quant à l'usage «convenable» de l'autorité déléguée, à l'exercice adéquat de leurs responsabilités et à l'atteinte des résultats attendus »⁴⁵. Aux yeux de Paul G. Thomas, l'imputabilité signifie « l'obligation de s'expliquer et de justifier comment une

⁴⁴ GAGNE, R.L. « Accountability and Public Administration ». *Canadian Public Administration*, vol. 39, n° 2 (1996), p. 213.

⁴⁵ MORIN, Benoît. « Pour une meilleure qualité du service au citoyen : déconcentration et imputabilité ». *Canadian Public Administration*, vol. 35, n° 2, (juillet 1992), p. 181.

personne distribue les responsabilités, lesquelles peuvent être d'origines politique, constitutionnelle, légale, hiérarchique ou contractuelle »⁴⁶.

L'imputabilité des acteurs administratifs peut être décomposée en deux grands mécanismes, soit interne et externe. Pour Maurice Patry, l'imputabilité interne « se caractérise par la reddition de comptes, à l'intérieur des structures gouvernementales, d'un niveau hiérarchique à un autre jusqu'au sous-ministre ou au dirigeant d'organisme qui, à son tour, répond de ses gestes devant l'exécutif, c'est-à-dire les ministres responsables des ministères et organismes »⁴⁷. C'est donc en raison d'une délégation d'autorité, des organismes centraux vers les ministères sectoriels, puis des hauts dirigeants des ministères vers les employés de rang hiérarchique inférieur, que l'imputabilité est requise. Le mécanisme externe d'imputabilité concernant les acteurs administratifs réside dans le sujet central de cette recherche, soit le contrôle exercé par le Parlement à travers les commissions législatives⁴⁸.

1.3.2 La Nouvelle Gestion publique

Un autre concept abordé dans le cadre de cette recherche est la « Nouvelle Gestion publique » (NGP). Ce concept incarne un changement de paradigme politico-administratif né lors des années 1980, s'étant illustré comme une alternative à l'État-providence et témoignant, selon Florence Piron, d'un désir « postsoviétique de

⁴⁶ THOMAS, P (1996), p. 144. Cité dans BOURGAULT, Jacques. *Les bonnes pratiques dans des organisations autres que le gouvernement du Canada: L'imputabilité parlementaire, la gestion par résultats et les stratégies de développement des compétences en gestion*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada, 2004. En ligne. Consulté le 15 octobre 2012. http://www.csps-efpc.gc.ca/pbp/pub/pdfs/P132_f.pdf#page=11

⁴⁷ Vérificateur général du Québec (1990). Cité dans PATRY, Maurice. « L'expérience des gouvernements en matière d'imputabilité ». In *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la dir. de Roland Parenteau, p. 329-330. Sainte-Foy : Les Presses de l'Université du Québec, 1992.

⁴⁸ PATRY, Maurice. « L'expérience des gouvernements en matière d'imputabilité ». In *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la dir. de Roland Parenteau, p. 340. Sainte-Foy : Les Presses de l'Université du Québec, 1992.

débureaucratiser les États modernes »⁴⁹. La NGP est un concept englobant un ensemble de nouvelles pratiques managériales visant à réduire les dépenses étatiques tout en augmentant l'efficacité des programmes. Conséquemment aux restrictions financières et aux exigences politiques, une « nouvelle culture de gestion » a pris naissance, « s'harmonisant davantage avec les pratiques de gestion du privé »⁵⁰. Nathalie Rinfret⁵¹ explique que les crises économiques survenues lors des années 1980 et 1990 ont engendré une baisse de la confiance accordée par les citoyens envers les acteurs politiques et les institutions publiques. Pour pallier ce phénomène, le nouveau type de gestion allait miser sur l'efficacité dans la prestation des programmes et le service à la clientèle. Au Canada, un tel virage a été engendré par Fonction Publique 2000⁵², en 1989, alors qu'au Québec, la recherche du déficit zéro, à partir de 1996, de même que la *Loi sur l'administration publique* de 2000 témoignent de cette tendance managériale⁵³.

1.3.3 Déconcentration et décentralisation

Parmi les pratiques issues de l'esprit de la NGP, on retrouve la « déconcentration » et la « décentralisation ». Pour Benoît Morin, la déconcentration de l'autorité au sein du ministère « permet de confier aux responsables des unités administratives chargées d'une fonction, ou d'une région particulière, certains pouvoirs de décision et une

⁴⁹ PIRON, Florence. « La gestion, l'éthique et la modernisation de la fonction publique québécoise : réflexions de trois femmes sous-ministres en titre ». *Recherches féministes*, vol. 20, n° 1 (2007), p. 130.

⁵⁰ SWIFT, Frank. « Gestion stratégique dans la fonction publique : l'évolution du rôle du sous-ministre ». Ottawa: Centre canadien de gestion, 1993, p. 1.

⁵¹ RINFRET, Nathalie. « L'expérience des « rescapés » des réformes néolibérales de la fonction publique au Québec ». *Revue française d'administration publique*, vol. 4, n° 132 (2009), p. 844.

⁵² HAQUE, Shamsul. « Importance de l'imputabilité dans la nouvelle approche de la gouvernance publique ». *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 66, n° 4 (2000), p. 600.

⁵³ PIRON, Florence. « La gestion, l'éthique et la modernisation de la fonction publique québécoise : réflexions de trois femmes sous-ministres en titre ». *Recherches féministes*, vol. 20, n° 1 (2007), p. 129-150.

certaine autonomie »⁵⁴. En retour, le gestionnaire doit rendre des comptes, à travers des structures hiérarchiques, sur les décisions qu'il a prises et sur leurs résultats. Quant à la décentralisation de compétences ministérielles, il s'agit de « confier à une autre institution le pouvoir de prendre des décisions et d'exercer des pouvoirs à l'égard d'une fonction ou d'un territoire donné »⁵⁵. Plus concrètement, cela s'effectue en créant des agences, des offices et des organismes. Le transfert de compétences envers les gouvernements locaux est également typique à cette logique. Ces instances étant plus proches des citoyens, géographiquement et administrativement, elles connaissent davantage leurs besoins et peuvent les réaliser à moindres coûts. De plus, cela permet de déléguer des compétences très techniques, ou portant sur des champs d'activités très diversifiés, puisqu'elles sont plus complexes à gérer pour le gouvernement provincial ou fédéral⁵⁶.

1.3.4 Déréglementation

La « déréglementation » des processus administratifs est également un concept inhérent à la NGP, puisque c'est en libérant les contrôles centraux qu'une forme de liberté peut être permise aux gestionnaires. Elle s'applique surtout à la gestion des ressources humaines et financières. Cependant, la responsabilisation qui en découle nécessite que les fonctionnaires exercent davantage de reddition de comptes⁵⁷. Tel qu'abordé précédemment, la « gestion par résultats », qui « exige une planification stratégique rigoureuse »⁵⁸, permet en bout de ligne de mesurer l'efficacité des politiques et des programmes. Effectivement, Benoît Morin souligne que

⁵⁴ MORIN, Benoît, « Pour une meilleure qualité du service au citoyen : déconcentration et imputabilité ». *Canadian Public Administration*, vol. 35, n° 2, (Juillet 1992), p. 184.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 183.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 184.

⁵⁷ BOISVERT, Martine. « Examen de l'imputabilité dans le système parlementaire canadien : de la responsabilité ministérielle à la *Loi fédérale sur la responsabilité* ». Mémoire de maîtrise, Montréal, Université du Québec à Montréal, 2008, p. 27.

⁵⁸ RINFRET, Nathalie. « L'expérience des « rescapés » des réformes néolibérales de la fonction publique au Québec ». *Revue française d'administration publique*, vol. 4, n° 132 (2009), p. 845.

l'imputabilité ne vise pas à évaluer le respect des processus, mais plutôt l'atteinte des résultats.

1.3.5 Politisation de la haute fonction publique

Le concept de « politisation » des sous-ministres étant évoqué dans la problématique de la présente recherche, il convient de le définir en revenant à sa conception la plus générale. Dans son chapitre sur *Les processus de politisation*⁵⁹, Jacques Lagroye décrit le concept de politisation comme étant la « requalification des activités sociales les plus diverses, requalification qui résulte d'un accord pratique entre des agents sociaux enclins, pour de multiples raisons, à transgresser ou à remettre en cause la différenciation des espaces d'activités »⁶⁰. La définition de Jacques Lagroye est ainsi ancrée dans un postulat de départ voulant que la plupart des pratiques sociales visent à se différencier les unes des autres, leurs diverses fonctions et finalités étant d'ailleurs institutionnalisées pour la plupart. L'auteur donne l'exemple des activités politiques et syndicales françaises, qui partagent un même objectif général mais qui sont différenciées par leurs activités sociales.

La politisation d'un secteur survient lorsque des transgressions ou des rapprochements se font entre le milieu de départ et le monde politique. Cela modifie « sans cesse la perception de l'acceptable et de l'inacceptable quand il s'agit des relations entre les secteurs d'activités »⁶¹. Les finalités, les effets et les justifications des objectifs du secteur d'activité sont ainsi reconvertis et deviennent politiques.

Les auteurs cités dans la revue de la documentation, tels que Sharon Sutherland et André Gélinas n'abordent cependant pas le concept de politisation de la haute

⁵⁹ LAGROYE, Jacques. « Les processus de politisation ». Chap. in *La politisation*, p. 359-372. Coll. « Socio-Histoires ». Paris : Belin, 2003.

⁶⁰ *Ibid.*, p.360.

⁶¹ *Ibid.*, p.364.

fonction publique comme étant un processus volontaire de la part des sous-ministres. Aux yeux de ces auteurs, la potentielle politisation des hauts fonctionnaires serait plutôt engendrée par les acteurs politiques qui souhaiteraient étendre les débats partisans de l'Assemblée nationale aux commissions auxquelles participent les sous-ministres. Il reviendrait par la suite aux acteurs administratifs de se prêter ou non au jeu.

1.3.6 Valeurs de la fonction publique québécoise et canadienne

Un autre concept mobilisé pour les fins de cette recherche est celui des « valeurs de la fonction publique » québécoise. Selon le gouvernement du Québec⁶², dans une optique d'intérêt public, la fonction publique doit offrir des services visant l'efficacité et le respect des valeurs fondamentales. La *Loi sur la fonction publique* a concrétisé ces valeurs: « l'assiduité, la compétence, la loyauté, le respect, l'intégrité, l'impartialité, la neutralité, la discrétion et la réserve »⁶³. Elles orientent la manière d'envisager la relation entre les citoyens et les employés de la fonction publique.

Davantage d'auteurs ont théorisé les valeurs de la fonction publique canadienne. Même si le sujet de cette recherche est la fonction publique québécoise, il est tout de même à propos de présenter les valeurs canadiennes, considérant que les deux administrations publiques sont régies par les mêmes traditions parlementaires. D.B. Dewar, Kenneth Kernaghan et J.L. Manion⁶⁴ distinguent les valeurs canadiennes générales des valeurs de la fonction publique. Parmi les valeurs de la fonction publique, ils ont identifié le service au public, la neutralité politique, la loyauté envers

⁶² QUÉBEC (GOUVERNEMENT). *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*, 21 novembre 2002. En ligne. Consulté le 20 juin 2012. http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/ethique_valeurs/declaration_valeurs.pdf

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ DEWAR, D.B., J.L. MANION et Kenneth KERNAGHAN. « Les valeurs dans la fonction publique : perspective sur la gestion publique ». Ottawa : Centre canadien de gestion, 1994, 45 p.

le gouvernement élu, l'anonymat, l'intégrité, le professionnalisme, la justice, ainsi que l'égalité pour tous les citoyens canadiens⁶⁵.

Kenneth Kernaghan⁶⁶, dans un autre texte, explique dans quel contexte de nouvelles valeurs de la fonction publique canadienne sont venues s'ajouter aux anciennes. À la suite de scandales de conflits d'intérêts, à la fin des années 1980, de nouvelles valeurs commerciales ont été introduites, entre autres dans le document Fonction publique 2000. Parmi celles-ci, on retrouve la planification stratégique, la responsabilisation par rapport aux résultats, l'innovation, le service et l'excellence⁶⁷. Kenneth Kernaghan informe que l'importance des valeurs démocratiques a par la suite été diminuée. Il a fallu attendre les réflexions suivant le Scandale des commandites pour que les valeurs axées sur les règles et le respect des processus soient réaffirmées.

1.3.7 Pertinence des concepts théoriques pour la recherche

Le concept d'imputabilité ainsi que sa forme parlementaire administrative sont centraux dans cette recherche. Il est donc important de bien les saisir dans l'ensemble. La question de la politisation de la haute fonction publique est évoquée par plusieurs auteurs mobilisés dans la revue de la documentation. De plus, elle est au cœur de la problématique de notre recherche. Quant aux valeurs de la fonction publique, elles font partie de la réflexion sur la politisation des commissions parlementaires. Les concepts reliés à la NGP, même s'ils n'ont pas été évoqués lors des entrevues, sont malgré tout nécessaires à la compréhension de l'enjeu de l'imputabilité parlementaire des sous-ministres. Il est essentiel de bien comprendre les origines et les principales manifestations de la NGP dans le système politique québécois, puisque celle-ci a joué

⁶⁵ *Ibid.*, p. 11.

⁶⁶ KERNAGHAN, Kenneth. *Une vocation spéciale: Valeurs, éthique et professionnalisme de la fonction publique*. Agence de la fonction publique du Canada, Collection Fonction publique -Études et découvertes, 2007, 48 p.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 19.

un rôle important dans la reconfiguration de la responsabilisation et du travail des hauts fonctionnaires.

CHAPITRE II

MÉTHODOLOGIE

Cette section met en lumière les dimensions méthodologiques de la recherche. Le type de recherche, d'entretiens réalisés et d'analyse y sont d'abord précisés et définis. Les étapes de la démarche y sont par la suite exposées. Les sous-sections suivantes présentent le schéma d'entrevue, l'échantillon, de même que les dimensions éthiques de la recherche, soit le consentement des répondants et la confidentialité des données. Enfin, les limites méthodologiques relatives au type de recherche et à l'objet d'étude y sont exposées.

2.1 La recherche qualitative

La présente recherche, de type qualitatif, s'appuie sur une approche inductive. En plus de chercher à trouver des réponses aux questionnements initiaux, l'approche inductive permet d'identifier des éléments nouveaux et imprévus⁶⁸. La méthode inductive s'arrime avec ce projet de recherche, puisqu'il cherche à déceler les enjeux liés à la comparution de sous-ministres en commissions parlementaires. Ainsi, même si certaines questions précises ont préalablement été identifiées par la chercheuse, l'induction a permis d'en découvrir de nouvelles lors des entretiens. La pertinence des enjeux préalablement ciblés a également été confirmée ou infirmée à l'étape de la collecte des données.

⁶⁸ DESLAURIERS, Jean-Pierre. « L'analyse en recherche qualitative », *Cahier de recherche sociologique*, vol. 5, n° 2 (1987), p. 145.

Un autre élément caractérisant la recherche qualitative est la « simultanéité de l'analyse et de la collecte de données »⁶⁹. Dans la présente recherche, les pistes d'analyse se sont ainsi dessinées au fur et à mesure que les entrevues ont été réalisées, ce qui a facilité l'analyse en bout de ligne. La transcription des entrevues, quant à elle, a permis de conserver les propos exacts des participants, ainsi que d'en faire plusieurs analyses. Également, avoir accès aux verbatims a permis de « prendre du recul à l'égard de l'interviewé »⁷⁰, au moment de l'analyse, et d'ainsi pouvoir se concentrer uniquement sur les propos.

2.2 L'entretien semi-dirigé

Une entrevue semi-dirigée consiste en « une interaction verbale animée de façon souple par le chercheur »⁷¹. Elle permet la compréhension riche d'un phénomène, puisque la conversation entre le chercheur et le participant tourne autour de thèmes généraux, et non de questions précises. L'entrevue est ainsi considérée comme une narration dans laquelle les diverses sections composent un tout cohérent. Les buts recherchés à travers cette méthode sont de rendre compte de la perspective de l'autre, de privilégier le sens donné à l'expérience, ainsi que de permettre au participant de formuler sa pensée. Pour Lorraine Savoie-Zajc, l'entrevue semi-dirigée renferme également une « fonction émancipatrice »⁷², puisqu'elle permet au répondant de prendre du recul par rapport à ses propos et d'ainsi amorcer une réflexion et une prise de conscience.

Pour ce projet, l'entretien semi-dirigé s'est avéré pertinent puisque l'objectif central, à travers les entrevues, était d'aborder le concept central de l'imputabilité

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*, p. 146.

⁷¹ SAVOIE-ZAJC, Lorraine. « L'entrevue semi-dirigée ». In *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*, sous la dir. de Benoît GAUTHIER, p. 340. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 2009.

⁷² *Ibid.*, p. 343.

parlementaire, mais également d'amener les sous-ministres à discuter de leur travail et de leur reddition de comptes, d'une perspective plus globale, afin de saisir où et comment s'inscrit cette forme d'imputabilité dans la conception générale de leur travail. Également, la formule semi-dirigée a facilité l'étape de l'analyse des données puisqu'il est davantage évident de faire des liens transversaux dans un tout cohérent.

2.3 L'analyse thématique

Réaliser une analyse thématique implique de regrouper les propos du répondant en fonction des thèmes abordés. Il faut d'abord effectuer plusieurs lectures afin de se familiariser avec le contenu et être en mesure de bien synthétiser les propos. La première fonction de l'analyse thématique, soit celle de « repérage »⁷³, permet d'identifier les thèmes pertinents à la recherche. Ensuite, celle de « documentation » attribue de l'importance à certains thèmes au sein de l'ensemble thématique. C'est donc en documentant qu'on relève les récurrences de certains thèmes et qu'on peut effectuer un regroupement pour d'autres. Constituer ces thèmes permet de graduellement identifier ce qu'il y a de fondamental dans le corpus⁷⁴.

Dans le cadre précis de cette recherche, des grands thèmes avaient préalablement été déterminés avant les entrevues. Étant donné que des indicateurs propres à l'objet d'étude, comme les contraintes et les défis du rôle de sous-ministre, les valeurs de la fonction publique et la relation ministre/sous-ministre, avaient déjà été ciblés, ils ont été repris lors de l'analyse. Cependant, une analyse thématique a tout de même été effectuée afin d'identifier de nouveaux éléments, de même que des sous-thèmes à l'intérieur des grands thèmes, pour regrouper les propos de chaque sous-ministre, d'abord, et ceux de l'ensemble des répondants dans un second temps. Ces thèmes seront précisés dans la section de présentation des résultats.

⁷³ PAILLÉ, Pierre et Alex MUCHIELLI. « L'analyse thématique ». Chap. in *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, p. 124. Paris : Armand Colin, 2008.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 123.

La démarche de thématisation s'est exercée de manière « séquencée »⁷⁵, ce qui signifie que la fiche d'analyse de la première entrevue a été appliquée aux autres. Toutefois, l'analyse par séquence n'a pas été utilisée de façon rigide, en ce sens que de nouveaux thèmes ont pu être ajoutés lors des analyses subséquentes. Ainsi, la recherche a pu bénéficier des avantages d'une démarche par séquence que sont l'efficacité et l'uniformité, tout en limitant l'inconvénient majeur, soit la perte de vue des détails et des aspects importants⁷⁶.

2.4 Les étapes de la recherche

La première étape de la collecte de données a été d'entrer en communication avec les candidats potentiels. Il est à propos de mentionner qu'une personne ressource a été centrale dans la recherche de candidats. En plus de participer au projet, cette personne a facilité la recherche de répondants en fournissant une liste de sous-ministres à contacter. Certains sous-ministres ont par la suite été contactés, ceux à la retraite directement par téléphone ou par courriel, les autres par l'intermédiaire de leur adjointe. Ceux-ci ont ensuite été sollicités par courriel. Des entretiens ont subséquemment été planifiés. Tous les répondants actuellement en poste ont été rencontrés à leur bureau, alors que les retraités ont choisi le lieu eux-mêmes, soit à leur domicile ou dans un lieu public. Les entretiens, d'une durée moyenne de 45 minutes, ont été réalisés sur une période de deux mois. Les verbatims des entretiens ont par la suite été rédigés, permettant l'accès aux propos exacts des répondants. Enfin, le contenu des entrevues a été analysé à travers plusieurs lectures.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 127.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 128.

2.5 L'échantillon de la recherche

Pour les fins de cette recherche, six répondants ont été rencontrés. Ils ont tous été sous-ministres en titre, trois d'entre eux étant toujours en poste actuellement. La moyenne d'années d'expérience en tant que sous-ministre en titre est de six ans. Certains ont ainsi quelques années d'expérience alors que deux d'entre eux ont été sous-ministres en titre pendant plus de 15 ans. Ils proviennent de secteurs variés, certains ayant travaillé dans des ministères sectoriels, et d'autres dans des organismes centraux. La moitié d'entre eux ont été sous-ministres en titre dans au moins trois ministères, alors que les autres ont travaillé principalement au sein d'un seul ministère. L'échantillon est composé d'hommes et de femmes. Nous ne donnerons pas plus d'information afin de respecter l'anonymat des personnes.

2.6 Le schéma d'entrevue

Quelques questions courtes ont d'abord été posées aux sous-ministres, portant sur leur profil, soit le nombre d'années d'expérience, les ministères au sein desquels ils ont travaillé, etc. Le cœur de l'entretien a été constitué de quelques questions ouvertes, couvrant les thèmes préalablement identifiés pour les fins de cette recherche, soit les défis et les contraintes du rôle de sous-ministre, la comparution des sous-ministres en commission parlementaire, les valeurs de la fonction publique, ainsi que la relation entre le ministre et le sous-ministre.

Ces questions ouvertes visaient à permettre aux sous-ministres d'aborder le sujet à leur manière et d'ainsi éviter qu'ils ne se sentent dirigés par des réponses inhérentes à des questions trop précises. Parallèlement, étant donné le contexte de l'entretien semi-dirigé et de la recherche inductive, il était important de laisser les candidats répondre comme ils le souhaitaient, sans les contraindre à un cadre de réponse précis. Certaines sous-questions ont toutefois été posées pour des fins de compréhension ou pour aider

l'interviewé à circonscrire sa réponse (à sa demande) étant donné le caractère large de la question de départ.

Les questions n'ont pas été comprises et abordées de la même manière par tous les sous-ministres. Par exemple, certains ont répondu à l'ensemble des questions en lien direct avec l'imputabilité parlementaire, alors que d'autres ont plutôt répondu de manière générale. Également, certaines questions n'ont parfois pas eu à être posées, car le répondant avait déjà abordé le sujet par lui-même. Ultimement, le contenu des questions n'était pas crucial, car l'important était plutôt d'amener les répondants à discuter de l'imputabilité parlementaire des sous-ministres. Le but global était donc de connaître leur avis sur le sujet et de voir quels enjeux ils feraient ressortir.

2.7 Le consentement et la confidentialité des données

Un formulaire de consentement, expliquant l'objectif de la recherche, les thèmes abordés et ce qui était attendu de la part des répondants, a d'abord été lu et signé au début de chaque entretien. Le formulaire mentionnait que s'ils le désiraient, les participants pourraient recevoir les résultats de la recherche au moment de la publication. Certains d'entre eux ont manifesté leur intérêt.

Le formulaire informait également les sujets sur les mesures nécessaires prises afin de respecter leur anonymat et la confidentialité des données. Afin qu'il ne soit pas possible d'identifier les sous-ministres à partir des informations mentionnées dans cette recherche, ils seront évoqués, dans les sections suivantes, à partir d'un numéro (ex : sous-ministre 1), et les ministères au sein desquels ils ont travaillé ou travaillent actuellement ne seront pas mentionnés. Également, les résultats de la recherche seront présentés de manière collective, pour l'ensemble des répondants.

2.8 Les limites méthodologiques de la recherche

Les limites inhérentes à la présente recherche sont de deux ordres. D'abord, certaines ont trait au type de recherche, soit qualitative et inductive, réalisée par le biais d'entretiens semi-dirigés. D'autres limites sont plutôt relatives à l'objet d'étude, c'est-à-dire l'imputabilité des sous-ministres lors de commissions parlementaires. Nous en discuterons dans ce qui suit.

2.8.1 Limites relatives au type de recherche

D'abord, il faut tenir compte de « l'espace-temps spécifique »⁷⁷ de l'entretien, qui fait en sorte que les propos tenus par le sujet sont relatifs au moment précis de l'entretien. Ainsi, le discours de la personne ne peut témoigner de toute son expérience vécue en lien avec l'objet d'étude. Également, la relation intervieweur/interviewé peut être influencée par les caractéristiques de chacune des personnes. Par exemple, le chercheur doit mettre les répondants à l'aise et faire en sorte qu'ils soient disposés à partager leur expérience. Mais l'entretien étant « une relation avant tout humaine et sociale »⁷⁸, il peut arriver qu'un répondant soit moins à l'aise avec la personnalité du chercheur et qu'en conséquence sa capacité de réflexion et de réponse en soit affectée. La personnalité des interviewés peut également influencer le travail du chercheur de deux manières, soit en le rendant à l'aise et en contrôle ou bien plutôt en le déstabilisant. Conséquemment, tous ces éléments, inhérents à la personnalité des interlocuteurs, peuvent en bout de ligne affecter les propos tenus lors des entretiens et les résultats qui s'en suivent.

En outre, dans un entretien semi-dirigé, les questions doivent être les plus neutres possibles puisque l'objectif est de chercher à comprendre la perspective de l'autre sur

⁷⁷ SAVOIE-ZAJC, Lorraine. « L'entrevue semi-dirigée ». In *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*, sous la dir. de Benoît GAUTHIER, p. 341. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 2009.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 344.

le sujet. Cependant, pour amener le répondant à discuter de l'objet d'étude, il est tout de même nécessaire de poser quelques questions pour engendrer la réflexion. Parfois, cependant, certains éléments contenus dans une question, même évoqués de manière neutre et non-normative, peuvent inciter le répondant à traiter d'un thème ou d'un sujet dont il n'aurait pas nécessairement parlé.

2.8.2 Limites relatives à l'objet d'étude

La plus grande limite méthodologique de cette recherche est le nombre limité de comparutions de sous-ministres en commissions parlementaires dans le cadre de l'imputabilité. Dans l'échantillon de la présente recherche, seulement deux des six sous-ministres ont déjà comparu en fonction de leur imputabilité devant des commissions parlementaires. Considérant que le but de la recherche est de connaître l'impact de cette forme de reddition de comptes sur le travail des sous-ministres en titre, cette limite est donc importante. Cependant, la plupart d'entre eux ont tout de même assisté à des commissions sur l'imputabilité en tant que hauts fonctionnaires. Enfin, notons qu'un échantillon de six personnes n'est nullement représentatif de l'expérience de l'ensemble des sous-ministres depuis l'instauration de l'imputabilité parlementaire en 1993. Néanmoins, cette recherche permettra d'enrichir la connaissance et la compréhension de cette pratique.

CHAPITRE III

PRÉSENTATION DES RÉSULTATS

Dans cette section, l'ensemble des résultats recueillis par le biais des entrevues seront présentés. Dans un premier temps, il sera question de la démarche ayant mené à la composition des grands thèmes orientant les résultats. Dans un second temps, la méthode de présentation des résultats sera expliquée. Enfin, le cœur de cette section présentera l'ensemble des résultats de la recherche, regroupés à l'intérieur de grands thèmes et présentés par sous-thèmes.

3.1 Démarche de thématisation

Au moment de l'analyse des verbatims des entrevues, nous avons relevé les principaux thèmes abordés par les sous-ministres. Ils ont par la suite été regroupés au sein de grands thèmes : l'imputabilité des sous-ministres en commission parlementaire avec le ministre, les commissions parlementaires sur l'imputabilité des sous-ministres, les contraintes et défis du rôle de sous-ministre, la relation entre le ministre et le sous-ministre, ainsi que les valeurs de la fonction publique. Certains de ces grands thèmes sont directement issus des questions posées lors des entrevues, comme les contraintes et les défis du rôle des sous-ministres, la relation entre le ministre et le sous-ministre, de même que les valeurs de la fonction publique. Leur pertinence a été confirmée lorsque durant les entrevues, ces thèmes ont été abordés à plusieurs reprises, et non uniquement au moment de la question sur ces sujets.

Les autres grands thèmes ont été identifiés à la lumière de l'analyse des entretiens. D'abord, même si le sujet central de cette recherche est l'imputabilité parlementaire

des sous-ministres lors des commissions portant sur leur propre gestion, les répondants ont tous parlé de leur présence lors de commissions sur l'imputabilité du ministre (projets de lois, étude des crédits, etc.). Il faut cependant mentionner que certains des sous-ministres interviewés n'ayant pas eu à comparaître en commission parlementaire sur leur propre imputabilité, les séances avec le ministre sont les seules auxquelles ils ont participé. Néanmoins, lorsqu'il était question d'imputabilité parlementaire, les six sous-ministres interviewés ont tous, à divers degrés, abordé leur travail lors de commissions avec le ministre. Leur conception de l'imputabilité devant les parlementaires ne se limite donc pas aux commissions sur l'imputabilité des sous-ministres. Cette recherche étant inductive et exploratoire, il fallait prendre acte de ce nouvel élément et l'intégrer à l'analyse. Les résultats portant sur ces deux grands types de commissions seront donc présentés séparément dans ce chapitre. Enfin, il est important de mentionner que les résultats présentés dans cette section évoquent principalement la perception des sujets, basée sur leur expérience, et non des faits.

3.2 Présentation des principaux résultats de la recherche

Les résultats sont présentés en cinq parties en fonction des grands thèmes. Il sera question, en premier lieu, de l'imputabilité des sous-ministres lors de commissions parlementaires avec le ministre. Ensuite, les propos des répondants quant aux commissions portant sur l'imputabilité des sous-ministres seront exposés. La section suivante présentera les contraintes et les défis liés au rôle de sous-ministre en titre. Les éléments abordés par les sujets relativement à la relation entre le ministre et le sous-ministre seront subséquemment présentés. Enfin, la dernière section sera consacrée aux valeurs de la fonction publique québécoise.

3.2.1 Imputabilité du sous-ministre en commission parlementaire avec le ministre

Afin d'introduire la présentation des sous-thèmes relatifs à l'imputabilité des sous-ministres en commission parlementaire avec le ministre, nous allons exposer, à l'aide de certaines informations recueillies lors des entretiens, les différents types qu'elles revêtent ainsi que le rôle des sous-ministres dans celles-ci. D'abord, les sous-ministres participent à l'exercice de l'étude des crédits, tous les ans, à la suite du discours du ministre des Finances. Tous les ministres et sous-ministres des divers ministères doivent ainsi « parader devant les parlementaires pour expliquer leur gestion », en répondant à leurs questions. Ce sont les leaders parlementaires de l'opposition qui conviennent de la durée de comparution de chaque ministère. Aux yeux de deux des sous-ministres interviewés, cet exercice d'imputabilité est pris très au sérieux par le gouvernement et les hauts fonctionnaires.

Les sous-ministres peuvent également être appelés à comparaître en commissions législatives où les projets de lois sont examinés, de même que pour la mise en œuvre de livres blancs et verts. Comme l'a expliqué un des répondants, lors de ces commissions, les groupes intéressés sont invités à venir analyser et critiquer les projets politiques.

Lors de ces commissions parlementaires avec le ministre, les sous-ministres jouent plusieurs rôles. Ils contribuent d'abord à la préparation des ministres, en élaborant les documents nécessaires à leur comparution. Ils rédigent aussi les cahiers portant sur les secteurs ministériels. Les sous-ministres en titre supervisent également toutes les fiches et constituent le cahier synthèse de l'ensemble des informations, qui servira au ministre au moment de la commission.

Lors de la première étape de la commission des crédits, par exemple, les parlementaires font parvenir une série de questions écrites aux fonctionnaires; celles-ci sont plutôt de nature administrative. Au moment de la commission, les sous-

ministres sont assis à côté du ministre et lui fournissent des notes sur les sujets abordés. Plusieurs hauts fonctionnaires ont mentionné que les ministres les laissent parfois répondre à certaines questions, lorsqu'elles sont « plus détaillées, plus techniques, qui lui [le ministre], le mettraient un peu dans l'embarras ou qui font plus l'objet de notre travail ».

Outre ces commissions parlementaires portant sur les contenus, c'est-à-dire qui concernent les divers secteurs d'activités, comme l'Agriculture ou la Culture, les sous-ministres accompagnent aussi les ministres à la Commission de l'administration publique. Selon un des répondants, c'est surtout à ce type de commission que les sous-ministres assistent, puisque les questions portent davantage sur la gestion et l'évaluation de programmes que sur les orientations politiques. Comme l'a expliqué un des hauts fonctionnaires, les sous-ministres pratiquent également une reddition de compte mensuelle, à distance, auprès de la Commission de l'administration publique. Pour les contrats supérieurs à 25 000\$, ils signent des documents, à chaque mois, qui sont transmis aux parlementaires de la commission. Les députés peuvent par la suite poser des questions aux sous-ministres sur ces contrats. Pour ce qui est des contrats de moins de 25 000\$, ils sont examinés à l'étude des crédits.

Le premier sous-thème abordé par les sujets, ayant trait aux commissions parlementaires avec le ministre, est le déroulement des séances. Le deuxième traite de la participation des sous-ministres aux commissions, s'orientant autour d'interventions de nature administrative et technique. Parallèlement, le troisième sous-thème expose le comportement et l'attitude que les sous-ministres doivent adopter en Chambre. Enfin, le dernier concerne la ligne entre politique et administratif qui peut parfois être trouble, du point de vue de certains des répondants, lorsque les sous-ministres appuient le ministre en commission parlementaire.

Déroulement des séances

Il ressort des propos de l'ensemble des sous-ministres qu'il existe un fort climat de joute politique entre les députés dans les commissions où ils ont accompagné le ministre. Selon un des hauts fonctionnaires, les commissions parlementaires avec le ministre sont effectivement caractérisées par le « jeu de rôle » entre les députés. Ce sont les règles du jeu de l'Assemblée nationale qui priment et « les députés en sont maîtres ». Du point de vue d'un autre des sous-ministres, l'opposition tente le plus possible de mettre le gouvernement dans l'embarras en faisant mal paraître le ministre :

C'est une joute politique, au départ, et l'opposition cherche toujours à trouver le petit caillou qu'il y a dans le soulier du ministre. Donc l'exercice tourne toujours autour de "est-ce qu'il y a un caillou quelque part". Et en questionnant, des fois, le seul caillou c'est que le ministre est pas habile, le ministre répond pas bien, le ministre maîtrise pas ses dossiers. Mais ils savent qu'il est plus faible, ils savent que s'il y a un dossier difficile, ils vont être capables de frapper du plus fort pour le faire tomber. (sous-ministre 1)

Inversement, deux des sous-ministres ont mentionné que lorsque les députés du parti au pouvoir prennent la parole, ils tentent plutôt de faire parler les ministres des bons coups du gouvernement.

Les commissions parlementaires prenant place en terrain partisan, les propos de certains des répondants laissent entendre que le travail administratif réalisé ne peut être mis à profit lors de celles-ci. Par exemple, selon l'un d'entre eux, malgré toute la documentation préparée par les sous-ministres pour la comparution des ministres, couvrant l'ensemble des secteurs du ministère, très peu de sujets sont réellement discutés. Le contenu des séances est plutôt soumis aux aléas des dossiers politiques sensibles du moment, qu'utilisent les députés de l'opposition pour embêter le gouvernement. Un des répondants l'a expliqué en faisant référence à un dossier politique ayant accaparé tout le temps lors d'une commission : « ils n'ont parlé que

du projet de loi [...] nous on prépare plein de documentation, mais ils ont jamais abordé les crédits du ministère, rien zéro pis une barre. Et là ils se sont obstinés pendant un gros trois heures. »

Un autre des sous-ministres a expliqué que les séances sont parfois très longues et « les questions ne sont pas très solides ». Il a mentionné que c'est surtout le cas lorsque le ministre et les députés de la commission sont nouveaux, puisqu'ils ne connaissent pour la plupart pas le secteur étudié, les termes appropriés, la teneur des dossiers, etc. Alors les hauts fonctionnaires présents, qui sont souvent des experts du domaine, peuvent trouver les questions posées non pertinentes et les discussions vides de contenu.

Également, aux yeux d'un autre des sous-ministres, le déroulement et l'ambiance des commissions parlementaires législatives ou d'examen des crédits peuvent occasionner de la frustration pour les hauts fonctionnaires. L'accent étant soit mis sur des questions à teneur politique très spécifiques, ou bien sur des « cas de comtés », les sous-ministres sont incapables de présenter une vue d'ensemble des réalisations du ministère :

C'est une sorte d'exercice démocratique un peu décousu. Des fois ça devient un peu frustrant parce qu'on est obligé de parler du nombre d'ordinateurs achetés [...] alors qu'on n'a pas l'occasion de donner une vue d'ensemble. Mais les parlementaires et les ministres acceptent ça, donc il faut l'accepter. Je voudrais bien que ça se passe... je peux bien dire que ça aurait été plus agréable s'ils avaient posé au ministre des questions sur les grandes politiques et comment on les a fait avancer, et moi j'aurais pu l'aider et j'aurais complété. Mais bon, c'est un moment à passer, on passe 20 heures, mais on répond à des questions et on donne l'accès. (sous-ministre 5)

Un des sous-ministres a toutefois expliqué que l'ambiance des commissions parlementaires était influencée par le type de commission. Selon lui, les commissions portant sur les secteurs d'activités spécifiques, c'est-à-dire sur des projets politiques

ou d'étude des crédits, sont les plus politisées. Il va donc de soi que certains sous-ministres ne s'y sentent pas à l'aise. Cependant, la Commission de l'administration publique est, selon lui, considérablement moins politisée : « il y a comme une convention entre les partis, ici on s'occupe d'administration, d'atteinte d'objectifs, d'indicateurs, de rigueur d'administrative, d'évaluation de programmes, des choses comme ça ».

Caractère technique et administratif de la comparution des sous-ministres

Conséquemment à l'ambiance de joute politique qui prévaut lors des commissions parlementaires, plusieurs hauts fonctionnaires ont souligné que les députés, en règle générale, ne sont pas intéressés à entendre les sous-ministres répondre aux questions. Du point de vue d'un des interviewés, puisque les députés savent que les fonctionnaires vont donner des informations de nature technique lorsqu'ils répondent, ils préfèrent une réponse du ministre. Selon d'autres répondants, certains députés de l'opposition ne souhaitent tout simplement pas entendre les sous-ministres, interrompant ces derniers et leur demandant de circonscrire leurs propos. Un autre sous-ministre a même déjà eu à remplacer son ministre en commission et les parlementaires lui ont gentiment fait savoir qu'ils refusaient qu'il comparsisse, puisqu'ils voulaient entendre le ministre.

Tous les hauts fonctionnaires sont d'avis que lorsqu'ils prennent la parole en commission parlementaire avec le ministre, leurs propos sont de nature administrative. Ils ont presque tous stipulé que les attaques partisanes des députés s'adressant aux fonctionnaires étaient extrêmement rares. Un des sous-ministres a même précisé que, règle générale, les députés eux-mêmes n'accepteraient pas que les fonctionnaires tiennent des propos partisans. Il va de soi que lorsque les députés émettent des commentaires partisans, ils visent presque exclusivement les ministres. Dans ces moments, même s'ils sont là en appui au ministre, les hauts fonctionnaires connaissent leur rôle et n'y dérogent pas :

Nous on n'est jamais là pour répondre à une attaque partisane, on est juste là pour répondre par un fait. S'il y a des faits qui viennent contredire ce que l'opposition dit, je vais lui donner un papier [au ministre] et je vais le pointer sur une des fiches "ça, ça répond à la question", si on a cette information là dans les faits. Mais on n'est pas là pour argumenter politiquement, c'est bien clair. (sous-ministre 1)

En dépit du « jeu de rôle » existant entre les acteurs politiques et du désintérêt des parlementaires à l'égard des informations fournies par les fonctionnaires, certains répondants ont mentionné qu'ils se sont toujours sentis respectés par les membres de l'Assemblée :

Je dirais que règle générale, les parlementaires, en tout cas de l'opposition, des autres groupes d'opposition, sont corrects envers les sous-ministres. Ils vont pas indûment mettre...en tout cas moi j'ai pas vu ça mettre un sous-ministre sur la sellette [...] on n'est pas là pour se faire mettre en boîte. (sous-ministre 6)

Importance du comportement et de l'attitude des sous-ministres

À travers les propos des répondants, il apparaît également que les sous-ministres semblent bien connaître leur rôle et le comportement qu'ils doivent adopter en commission parlementaire, et que malgré l'ambiance de joute politique qui prédomine, ils considèrent important de bien le respecter. Plusieurs d'entre eux ont mentionné qu'ils sont là en appui au ministre, pour fournir des informations techniques et administratives, au besoin, puisqu'elles sont plus simples à expliquer pour eux que pour les ministres. Ils doivent être les plus transparents possibles dans leurs réponses. Cependant, lorsque des dossiers ne sont pas à terme, ou que les fonctionnaires ne disposent pas de l'information requise pour fournir une réponse, ils peuvent l'expliquer aux députés et ces derniers comprennent généralement.

Selon un des répondants, il existe certaines conventions entourant la comparution de fonctionnaires au Parlement : « c'est des conventions qui prévalent dans toutes les commissions parlementaires, quand le ministre est là, c'est lui qui parle, et puis

essayez pas de répondre à sa place. Le ministre n'aimerait pas ça et les autres en face vont le remarquer. » Certains sous-ministres ont d'ailleurs mentionné que leur attitude en commission a une incidence sur la manière dont les parlementaires vont les traiter :

Moi je vous dirais, j'ai l'impression d'avoir été traité avec respect dans toutes les commissions où je suis allé. Mais aussi, ça vient avec l'attitude qu'on y amène quant à moi. Je ne me suis jamais senti menacé, pis j'ai essayé de dire les choses telles qu'elles étaient. (sous-ministre 5)

Selon ce même haut fonctionnaire, les sous-ministres doivent « travailler avec cœur, être bien préparés et répondre franchement ». S'ils ne sont pas d'accord avec certaines affirmations énoncées lors des séances, ils peuvent le faire savoir aux députés. Puisqu'ils sont experts de leur domaine, les parlementaires vont accepter leurs remarques et leurs explications. Pour un autre des répondants, le comportement des sous-ministres est effectivement un indicateur du traitement qu'ils vont recevoir de la part des parlementaires. Il a même déjà vu un collègue se faire « pilonner par l'opposition » sur un sujet, mais c'était parce que ce dernier « avait lui-même couru après » en prenant part à la joute politique.

Certains sous-ministres ont également expliqué que les hauts fonctionnaires devaient faire attention à leur attitude, notamment par rapport au ministre. Ils doivent éviter de contredire les propos de leur ministre lorsqu'ils répondent et de mettre le gouvernement dans l'embarras. Parallèlement, selon l'un d'entre eux, lorsque le ministre laisse son sous-ministre répondre à sa place, cela témoigne de la confiance qu'il lui porte : « quand le ministre donne la parole, de façon générale, c'est parce qu'il a confiance en son sous-ministre, il a confiance qu'il va l'appuyer, qu'il va être capable de répondre ».

Ligne entre politique et administratif lors des commissions parlementaires

Plusieurs des interviewés reconnaissent que les rôles propres au ministre et au sous-ministre en commission parlementaire sont bien distincts. Pour eux, le premier doit expliquer et défendre les réalisations politiques du gouvernement tandis que l'autre le prépare quant au contenu administratif et le soutient durant l'exercice. Cependant, un des sous-ministres a mentionné qu'il est tout de même nécessaire de définir où commence le rôle du sous-ministre en commission parlementaire et où il se termine : « c'est extrêmement important de définir une ligne pis de s'entendre avec le ministre [...] à ce moment là, il y a zéro inconfort [...] tu réponds au niveau administratif, t'as pas à juger de l'aspect politique de ça, c'est ça la ligne je pense qu'il faut départager ».

Un autre des répondants est allé encore plus loin en ce sens, stipulant que la ligne entre politique et administratif, lorsque le sous-ministre est en commission parlementaire avec le ministre, n'est pas évidente à départager, voire impossible. À ses yeux, le rôle du sous-ministre, qui prépare des documents et fournit des fiches de réponses au ministre, ne peut être uniquement administratif :

C'est sûr que la barrière entre le politique et l'administratif est loin d'être évidente. Quand je lui donne des réponses...nécessairement politiques, bien ça fait partie du jeu ça aussi [...] mais nécessairement quand tu défends à l'étude des crédits l'administration du ministère, donc le ministre le fait, bien tu rentres dans une zone trouble de message politique, de mix de messages politiques. Quand le ministre défend son projet de loi, c'est lui qui le défend, mais c'est quand même nous qui lui avons préparé pour lui, donc qui connaissons les nuances, les arguments pour et contre, c'est nous. Il les connaît, mais davantage les gens qui ont travaillé à son contenu. On le nourrit dans son message politique des arguments sur lesquels on a construit le projet, qu'on soit en accord ou pas. (sous-ministre 2)

Ce sous-ministre ne partage donc pas la même conception que les autres quant à son rôle en commission parlementaire, qu'il situe plutôt dans une « zone trouble de

message politique ». Il ne considère donc pas que son travail de reddition de comptes devant l'Assemblée nationale puisse être uniquement de type administratif.

Dans un autre ordre d'idées, certains hauts fonctionnaires ont expliqué que les sous-ministres pouvaient parfois faire partie de la tactique politique du ministre devant les commissions. Par exemple, un des hauts fonctionnaires a déjà vécu une situation, en commission, où son ministre lui a demandé de répondre à une question, davantage d'ordre administratif, et en passant à côté de lui, lui a demandé de prendre son temps. Le sous-ministre a donc suivi l'ordre de son ministre, tout en sachant très bien que de prendre le plus de temps possible aidait son ministre, en tant qu'acteur politique :

Mais moi, j'avais suivi l'ordre de mon ministre, parce que lui voulait prendre du temps de la commission. Parce que dans l'exercice, il y a aussi de la tactique. C'est le temps consommé, tout simplement. Il savait qu'on consommait du temps et qu'il en restait moins après. (sous-ministre 1)

Un autre sous-ministre a pour sa part déjà assisté à une commission où son ministre s'était déresponsabilisé en faisant du sous-ministre en titre son bouc émissaire. Le ministre s'était fait questionner sur un dossier en commission parlementaire et s'est « déchargé sur le dos du sous-ministre ». Ses hauts fonctionnaires l'avaient pourtant conseillé sur la manière de régler ce dossier, mais le ministre avait agi autrement. Il s'est donc par la suite servi de son personnel administratif pour se sortir de l'embarras politique qu'il avait lui-même engendré. Toutefois, comme l'a précisé le répondant, ce genre de situations ne représente pas la pratique courante. D'ailleurs, tous les sous-ministres interviewés ont souligné avoir eu d'excellentes collaborations avec leurs ministres lors de comparutions en commission parlementaire et ne se sont jamais sentis pris entre l'arbre et l'écorce.

3.2.2 Commissions sur l'imputabilité du sous-ministre

Dans ce grand thème, il est question du sujet précis de cette recherche, c'est-à-dire des commissions parlementaires sur l'imputabilité des sous-ministres. Tel qu'expliqué précédemment, c'est la Commission de l'administration publique qui fait habituellement comparaître les sous-ministres pour rendre compte sur leur gestion. Elle est présidée par un député de l'opposition et compte 10 membres permanents, mais parfois également huit membres temporaires⁷⁹. Parmi les membres permanents, six proviennent du parti formant le gouvernement et quatre de l'opposition officielle. La composition de la commission est déterminée par la Commission de l'Assemblée nationale⁸⁰. Également, lors des commissions portant sur leur imputabilité, les sous-ministres sont appuyés par d'autres hauts fonctionnaires, soit des sous-ministres adjoints ou dirigeants d'organismes, dépendamment du sujet de la commission.

Comme l'a expliqué un des répondants, les parlementaires des commissions s'inspirent souvent des conclusions du rapport du vérificateur général afin de questionner les hauts fonctionnaires. Ils peuvent également s'appuyer sur les rapports annuels de gestion des ministères ou bien certains articles de journaux, lorsque des crises politiques surviennent.

L'ensemble des propos des répondants quant aux commissions sur l'imputabilité des sous-ministres sont ici séparés en trois sous-thèmes, soit l'avis des sous-ministres sur le principe de l'imputabilité parlementaire, sur la teneur des commissions, ainsi que sur le rôle du sous-ministre relativement à ces exercices de reddition de comptes. Tel que mentionné précédemment, seulement deux des six sous-ministres interrogés ont participé à ces commissions en tant que sous-ministres en titre, mais presque tous les autres y ont déjà pris part en tant que hauts fonctionnaires. Compte tenu de

⁷⁹ QUÉBEC (ASSEMBLÉE NATIONALE). *Le travail en commission*. En ligne. Consulté de 2 décembre 2013. <http://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/travail-commission.html#CAP>

⁸⁰ *Ibid.*

l'expérience acquise par ces derniers, leurs propos nous sont apparus des plus pertinents; voilà pourquoi notre analyse en fait état.

Principe des commissions sur l'imputabilité des sous-ministres

Tous les sous-ministres interrogés croient que leur imputabilité va de pair avec leur comparution en commission parlementaire. Trois d'entre eux ont mentionné que, dans un régime démocratique, il est sain que les élus veuillent entendre ceux qui gèrent l'argent public : « moi je trouve que c'est l'exercice démocratique ultime. C'est nous qui administrons les fonds publics, donc c'est correct que ça ait lieu [...] c'est pas agréable...mais c'est un très bon principe. » Certains ont souligné qu'il est logique que ceux qui votent les crédits veuillent davantage d'imputabilité de la part des gestionnaires nommés par le gouvernement. Un des interviewés considère cette pratique comme « une occasion unique de présenter son organisation ». Il pense aussi qu'il est normal que les sous-ministres aient à rendre compte, étant donné les ressources dont ils disposent :

Moi j'ai pas de problème avec l'imputabilité. On me donne les moyens de faire un travail, j'ai pas de problème à en être imputable. J'aurais un problème à être imputable de choses que j'aurais pas les moyens de faire. Mais la loi et les responsabilités sont ainsi faites qu'on a les moyens de faire avancer les choses. Pis quand les choses ont pas avancé au rythme qu'on aurait souhaité, bien habituellement on peut les expliquer. (sous-ministre 5)

Aux yeux d'un autre des sous-ministres de l'enquête, l'imputabilité parlementaire permet d'assujettir le comportement des hauts fonctionnaires à des critères rigoureux. Il pense aussi que de telles pratiques peuvent accroître la confiance des citoyens envers l'administration publique. D'autant plus dans un contexte où les gens ont « beaucoup de méfiance envers ce qui se passe dans les administrations publiques » et qu'ils ont « l'impression qu'il y a du gaspillage, du laxisme ». Pour ces raisons, il est donc important, à ses yeux, d'améliorer la reddition de comptes et la transparence. De

plus, selon ce même sous-ministre, les contrôles inhérents à la gestion publique forcent les hauts fonctionnaires à y consacrer des ressources, peu importe les contraintes budgétaires.

Même si tous les répondants appuient le principe des commissions parlementaires qui portent sur l'imputabilité des sous-ministres, l'un d'entre eux considère toutefois que tous les dossiers étudiés ne sont pas à la portée de l'ensemble des députés :

C'est extrêmement difficile pour une commission parlementaire, même s'ils ont [les parlementaires] beaucoup de ressources, de comprendre les ministères au complet et d'aller dans les détails du fonctionnement des ministères pis de poser des questions [...] en même temps il y a des enjeux qui dépassent une commission, qui dépassent strictement une commission parlementaire. Je pense pas que les parlementaires ont nécessairement tous les éléments d'informations pour, je dirais pas juger, mais discuter de tout ça. Si je rentre dans des dossiers, des systèmes assez complexes et je veux avoir le fin détail de pourquoi c'est comme ça, bien ça devient relativement complexe. (sous-ministre 3)

Ce haut fonctionnaire a également dit se sentir mal à l'aise par rapport à certaines dérives inhérentes aux commissions parlementaires. Précisément, il est préoccupé par l'influence que peuvent avoir certains groupes d'intérêts sur les députés. Ces derniers peuvent fournir de l'information aux députés membres des commissions dans le but de créer un débat politique, qui serait à leur avantage. Ce genre de pressions peut ainsi compliquer la reddition de comptes des sous-ministres, lesquels ont l'obligation de répondre de manière technique, en dépit du débat politique en cours.

Teneur des séances

À propos de la teneur des séances où comparaissent les sous-ministres, la grande majorité d'entre eux disent qu'elle est de nature technique, administrative et non partisane. Un des interviewés insiste sur le « désir des parlementaires d'approfondir leurs connaissances ». Selon un autre des sous-ministres, puisqu'il n'y a pas d'intérêt politique en bout de ligne pour eux, les parlementaires veulent effectivement « des

réponses de la machine administrative », et c'est pourquoi la joute politique y prend rarement place.

Cependant, plusieurs ont expliqué que les députés ne veulent pas seulement en apprendre sur la gestion administrative, mais insistent également pour avoir des réponses et obtenir des explications. :

Les questions elles étaient quand même de nature technique, elles étaient de nature non partisane, je ne dirais pas non politique, mais c'était pas partisan. Ils essayaient pas de faire de la politique partisane, mais c'est certain qu'ils cherchaient des choses. Ils voulaient savoir comment ça s'était passé, si on avait donné suite à divers engagements. (sous-ministre 6)

Parallèlement, un autre a mentionné que lorsque les parlementaires décident de tenir une commission parlementaire, c'est parce qu'ils pensent que quelque chose cloche :

C'est sûr qu'habituellement, quand ils font venir un représentant d'un ministère ou d'une société d'État c'est parce qu'ils veulent avoir des réponses...les questions administratives en général ça les intéresse plus ou moins, ils veulent...ils ont la perception qu'il y a quelque chose qui ne fonctionne pas. (sous-ministre 3)

Cependant, même si les députés cherchent à obtenir des réponses, un des sous-ministres, ayant pris part à plusieurs commissions de ce type, a ressenti de la satisfaction après chacune des séances. Lorsque les choses ne se sont pas passées exactement comme le sous-ministre l'aurait souhaité, ou bien pas aussi rapidement, il a toujours été capable d'en expliquer les raisons.

Aux yeux d'un des répondants, le caractère des commissions parlementaires est influencé par le dossier étudié. Lorsqu'il a comparu en tant que sous-ministre en titre, la nature de la séance était selon lui plutôt de type administratif, et les questions posées d'ordre non partisan. Cependant, il a déjà assisté à une autre commission en tant que sous-ministre adjoint, en soutien à un président de société, et le dossier

discuté était beaucoup plus politique. Il avait donc été amplement traité dans les médias. Selon lui, c'est donc pourquoi la commission a débordé du caractère habituel et la comparution s'est avérée très difficile pour le sous-ministre en titre de l'époque. Ainsi, il apparaît que lorsque des crises politiques poussent les parlementaires à tenir des commissions, les dossiers peuvent s'avérer complexes à défendre pour les sous-ministres.

Un autre sous-ministre, à travers ses expériences en commissions parlementaires, a constaté un désir des députés de politiser l'exercice. Il a expliqué que même si le président de la commission a précisé que ce n'était pas une joute politique, les députés de l'opposition se sont tout de même « essayés » : « l'opposition à l'époque avait essayé de piéger, avait essayé de nous piéger, l'organisation, et implicitement la ministre. Mais le député en question a été ramené à l'ordre par le président. Donc quand même, ils tendent des pièges. » Ainsi, la seule expérience de commission sur l'imputabilité que ce sous-ministre a vécue a été marquée par une tentative de politisation de la part des députés de l'opposition.

Rôle et travail du sous-ministre

La majorité des hauts fonctionnaires ont abordé des éléments relatifs au rôle que doit jouer le sous-ministre et au travail qu'il doit effectuer par rapport aux commissions parlementaires sur l'imputabilité. Pour l'un d'entre eux, il est essentiel que le sous-ministre comprenne bien son rôle en commission, surtout vis-à-vis des parlementaires, et qu'il n'en déroge pas :

C'est là que je dirais que le rôle, la façon de faire du sous-ministre est importante, parce que lui, il faut surtout pas qu'il embarque, faut qu'il réponde à toutes les questions, mais pas qu'il embarque dans une joute. Faut qu'il mette la ligne très claire dans sa tête de qu'est-ce qui est les orientations politiques et ce qui est son rôle de sous-ministre, d'appliquer les programmes, de gérer les programmes, de gérer le ministère. (sous-ministre 3)

Le sous-ministre doit également répondre à toutes les questions de manière factuelle et ne pas commenter les décisions politiques dont il fait état. Si un commentaire à teneur politique survient de la part d'un des députés, le haut fonctionnaire doit donc « ramener à la décision d'origine » sans porter de jugement. Conséquemment, comme deux des interviewés l'ont expliqué, le sous-ministre ne doit pas tenter de prendre la place du ministre en traitant d'orientations politiques, mais doit répondre le mieux possible aux questions en s'en tenant aux faits. Un autre haut fonctionnaire a précisé que lorsqu'il est en commission de ce type, le sous-ministre doit parler au nom de l'organisation, même s'il témoigne par rapport à une gestion ministérielle antérieure à son arrivée en poste.

Un répondant a précisé que les sous-ministres présents en commission sur l'imputabilité doivent suivre certaines conventions implicites lorsqu'ils comparaissent devant les parlementaires :

Premièrement, ils s'adressent toujours au président de la commission, attendent qu'on leur pose des questions avant de répondre, font pas de politique, pas de commentaires éditoriaux. Sinon, ils vont se faire ramasser. Pis même, il faut qu'ils fassent attention à leur non-verbal, les clins d'œil et les sourires en coin [...] il y a des règles du jeu à l'Assemblée nationale, c'est l'endroit où les élus sont maîtres, ils sont chez eux, et le fonctionnaire est là pour comparaître devant eux. Et ils se comportent de la façon dont on doit normalement se comporter devant ses supérieurs. (sous-ministre 4)

Selon ce répondant, il serait donc préjudiciable au haut fonctionnaire de faire des « commentaires éditoriaux », puisque les députés ne le toléreraient pas. Il doit respecter l'institution que représente l'Assemblée nationale et « se soumettre à ses règles ». Aux yeux d'un autre sous-ministre, si le haut fonctionnaire ne déroge pas de son rôle en commission, il n'est pas possible qu'un débat politique ait lieu.

En prévision des commissions parlementaires sur l'imputabilité, deux des sous-ministres interrogés ont fait ressortir l'importance d'être bien préparé. Pour l'un

d'entre eux, cette préparation requiert la lecture du rapport du vérificateur général, surtout lorsque celui-ci a engendré la tenue de la commission. Également, les sous-ministres doivent relire les plans d'action et faire le tour des réalisations du ministère. Ils peuvent aussi parfois apporter des documents en commission et les distribuer aux députés, afin de faciliter la présentation. Aux yeux d'un autre répondant, le sous-ministre doit être proactif et le plus rigoureux possible dans sa préparation pour une commission :

Il y a beaucoup d'investissement, il n'y a pas de recette miracle, un dossier bien fait, c'est du temps. Faut se l'approprier, faut le fouiller, faut aller chercher des données, la petite chose que les gens penseront pas mettre, avoir des tableaux, être capable de déjà préparer des réponses pour les choses sur lesquelles on est plus vulnérable, essayer d'être proactif, de dire "écoutez, il y avait ça, mais on a fait ça, on envisage de faire telle chose, on a mis en place telle chose qui devrait donner ça dans tant de temps"...pis ça c'est important. (sous-ministre 6)

Même s'ils ont souligné que la préparation se faisait principalement à l'intérieur du ministère, puisqu'elle concerne le contenu et les réalisations de l'organisation, certains sous-ministres ont toutefois mentionné qu'ils peuvent parfois aller chercher de l'aide auprès de sous-ministres d'autres ministères. Il existe d'ailleurs un programme de mentorat entre sous-ministres juniors et seniors leur permettant de s'entraider, entre autres dans la reddition de comptes. Également, l'un d'entre eux a précisé que lorsque les commissions parlementaires traitent de dossiers interministériels, les sous-ministres de divers secteurs peuvent s'entraider. Effectivement, puisque des questions communes peuvent leur être posées en Chambre, le Secrétaire général peut parfois les convoquer à une séance de préparation, afin de rendre la reddition de comptes de la haute fonction publique la plus cohérente possible.

Enfin, un dernier élément soulevé par certains des répondants est l'importance d'être bien entouré. Les deux hauts fonctionnaires ayant participé à des commissions

parlementaires en tant que sous-ministres en titre ont reconnu que d'être appuyé par leur équipe aidait grandement la comparution. L'un d'entre eux a par exemple déjà fait des simulations avec son équipe ministérielle en prévision des commissions parlementaires.

3.2.3 Rôle du sous-ministre : contraintes et défis

Cette section fait état des principales contraintes et des défis reliés au rôle de sous-ministre en titre, tels qu'exprimés par les répondants. Certains ont trait aux contraintes financières, d'autres sont liés à la reddition de comptes des hauts fonctionnaires, puis d'autres sont plutôt relatifs à leur travail, d'un point de vue plus général. Les propos des répondants y sont présentés à travers deux sous-thèmes, soit les contraintes, dans un premier temps, puis les défis dans un second temps.

Contraintes

La principale contrainte au travail des sous-ministres, telle qu'exprimée par quatre d'entre eux, est le manque de moyens financiers. Pour un des sous-ministres de l'étude, les contraintes financières sont considérables et parfois même imprévues. Elles mènent également à des coupures de personnel, ce qui force les hauts fonctionnaires à départager les postes essentiels de ceux pouvant être éliminés dans la fonction publique. Conséquemment, tel que l'a souligné un autre répondant, les gestionnaires publics doivent faire le plus possible avec moins de moyens : « la taille des administrations s'amenuise constamment, mais les attentes du gouvernement ne diminuent pas pour autant ». Également, du point de vue d'un autre, le manque de moyens financiers constraint les sous-ministres à repenser et à transformer les services publics, afin de trouver de nouvelles solutions moins coûteuses. Mais ces solutions innovatrices peuvent à ses yeux créer « des chocs culturels entre le politique et l'administratif », puisqu'elles ne sont pas toujours simples à justifier sur le plan politique.

Un des sous-ministres a, pour sa part, fait ressortir des contraintes liées à la reddition de comptes des hauts fonctionnaires. D'abord, le fait que l'imputabilité des sous-ministres s'étende à l'ensemble des opérations du ministère, dans tous ses secteurs, est une contrainte considérable et inhérente à leur rôle. Ils ne sont effectivement pas consultés sur chaque décision prise au sein du ministère. Bien que certaines décisions aient parfois été prises avant l'arrivée en poste du sous-ministre, ce dernier doit tout de même être en mesure de rendre des comptes sur l'ensemble des décisions prises par son prédécesseur :

La façon dont les organisations de cette taille là se structurent, il y a comme une chaîne de décisions, c'est normal, sinon ce serait complètement non-fonctionnel, qui se prennent à d'autres niveaux, mais il faut en être imputable devant les parlementaires, il faut être capable d'y répondre si on est appelé en commission. (sous-ministre 6)

Comme contrainte reliée au travail des hauts fonctionnaires, un des sous-ministres a souligné l'instabilité des têtes dirigeantes. Au sein d'un même ministère, il peut y avoir un changement de ministre ou de parti politique. Le cas échéant, les hauts fonctionnaires doivent mettre en œuvre les nouvelles orientations politiques telles que décidées par le gouvernement du jour.

Défis

Concernant les principaux défis de la reddition de comptes des sous-ministres, deux des répondants ont abordé le thème de la « maison de verre », faisant référence à la transparence requise par leur travail :

Alors il y a donc toute une série de mouvements d'imputabilité dans différentes directions, qui prend différentes formes, mais qui fait qu'on est toujours dans une maison de verre. Les journalistes, ça fait partie de ça quasiment, même souvent plus que tout le monde. Un journaliste qui questionne, faut répondre. (sous-ministre 1)

Selon un autre répondant, les sous-ministres doivent être visionnaires quant à la reddition de comptes de leur ministère. Cela implique qu'ils veillent à ce que les opérations administratives soient faites correctement et le plus rigoureusement possible, afin de faciliter la reddition de comptes du prochain sous-ministre :

Si les sous-ministres sont pas visionnaires, sont pas rigoureux, n'ont pas ce souci là, c'est certain qu'ils vulnérabilisent, ils fragilisent la reddition de comptes qui se fera dans deux, trois ans et feront en sorte que le niveau politique, le niveau sous-ministériel à ce moment là va être en contrôle ou moins en contrôle. (sous-ministre 6)

Certains défis exposés par l'ensemble des sujets sont liés au rôle de sous-ministre. D'abord, un des rôles importants des sous-ministres en titre est l'arbitrage politico-administratif :

Le sous-ministre, par rapport à l'appareil administratif et l'appareil politique, le sous-ministre a les deux pieds sur la ligne. Faut qu'il fasse le lien entre les deux. C'est son rôle de s'assurer que l'appareil fonctionne et suive les orientations que le ministre veut prendre et d'éclairer le ministre quand il prend les orientations, que ce soit sur du législatif ou les crédits. (sous-ministre 3)

Selon un des sous-ministres rencontrés, le fait que le plus haut fonctionnaire du ministère soit le dernier rempart entre le monde politique et le monde administratif constitue une très grande responsabilité. La complexité de cet arbitrage politico-administratif requiert, selon lui, que le sous-ministre travaille constamment dans la nuance.

Un autre défi relié au rôle de sous-ministre en titre, tel que souligné par l'un d'entre eux, est le conseil au ministre : « on a la charge de conseiller le ministre, qui détient au sens de la loi tous les pouvoirs [...] alors la responsabilité c'est de conseiller le ministre dans le domaine de sa mission ». Selon un autre répondant, ce grand défi nécessite dans un premier temps une « proactivité » de la part des hauts fonctionnaires. Elle implique que le sous-ministre soit en mesure de déceler les

orientations politiques au sein de la population, d'anticiper les événements et d'en faire part au ministre et au gouvernement. Conseiller le ministre nécessite parfois que le sous-ministre émette des critiques constructives, lorsqu'il n'est pas en accord avec ses décisions. Il doit cependant le faire avec tact, diplomatie et le plus subtilement possible :

C'est délicat à faire parce que le sous-ministre n'est pas un élu. Dans notre système, c'est l'élu qui est responsable des décisions, c'est lui qui les prend. Et il faut le respecter parce que la légitimité de la décision repose sur les épaules de l'élu. Par contre, le fonctionnaire qui vaut son sel il peut pas rester passif et puis laisser les élus s'engager dans des voies qu'il considère comme étant trop néfastes, trop coûteuses, mal avisées, non-pertinentes. Il faut qu'il prévienne le gouvernement. (sous-ministre 4)

Selon un autre des interviewés, fournir des conseils au ministre constitue également un défi important. Lorsque le ministre tente de faire avancer ses idées en modifiant des lois, des règlements ou des programmes, il doit « être informé et conscient en tout temps des conséquences financières » en découlant.

Un des répondants a également expliqué que les sous-ministres doivent parfois pallier le « manque de leadership politique ». Par exemple, lorsqu'un ministre semble dépassé par les exigences ministérielles, parce qu'il n'a pas « la capacité intellectuelle ou la connaissance des dossiers requise », l'équipe de direction et le sous-ministre se doivent de remédier à la situation en suggérant des orientations. Cette « proactivité » du sous-ministre est d'autant plus nécessaire lorsque le ministre est la tête d'un ministère à « forte teneur technique ou politique ». Enfin, un dernier défi relatif au rôle des sous-ministres, tel que soulevé par un des répondants, est d'utiliser les fonds publics non seulement en fonction des orientations du gouvernement, mais également dans le sens de l'intérêt public des citoyens.

Parmi les défis liés au rôle de sous-ministre, un des hauts fonctionnaires a abordé la complexité et la diversité des tâches managériales qu'ils doivent accomplir. La

gestion des ressources humaines occupe une place importante dans l'agenda des sous-ministres, et renferme son lot de complexité, notamment la réforme administrative ou encore l'attribution des primes au rendement. Le sous-ministre s'occupe entre autres de « la gestion de l'effectif, la gestion de la stratégie, des grandes politiques, des plans d'affaires et des plans stratégiques ». La gestion des dossiers politiques sensibles est également un grand défi du travail des sous-ministres :

Tous les dossiers sensibles...on se lève le matin, il y a un article dans le journal, ça vient de changer notre journée. C'est bête comme ça. Le ministre veut de l'information le matin même parce qu'il sait qu'il va y avoir une question à l'Assemblée nationale. On prépare les notes. (sous-ministre 1)

Les circonstances politiques sont parfois imprévisibles et lorsque certains dossiers sensibles concernent le ministre, le sous-ministre doit être prêt à mettre à sa disposition toute l'information qu'il possède. En période de crise politique, le sous-ministre est énormément mis à contribution.

Un ensemble de défis liés à la gestion horizontale⁸¹ ont également été relevés par certains sous-ministres. Les hauts fonctionnaires doivent notamment gérer les dossiers interministériels, de même que ceux étant d'ordre provincial et fédéral. Du point de vue de certains des interviewés, il est également important d'entretenir une relation de confiance avec les sous-ministres des autres ministères. Parallèlement, selon un des répondants, les sous-ministres se doivent d'anticiper et de prendre en charge les dossiers pouvant engendrer des conflits entre ministres :

⁸¹ Bourgault définit trois sens donnés à la gestion horizontale : son sens le plus large « inclut tout dossier bi ou multiministériel de développement ou de gestion de politiques ou programmes qui toucherait directement le mandat du ministère », son niveau corporatif concerne les avis collectifs fournis au gouvernement par les sous-ministres, puis le troisième porte sur « la gestion de la communauté des sous-ministres elle-même ». In BOURGAULT, Jacques. « Le rôle et les défis contemporains des sous-ministres du gouvernement du Canada ». Ottawa : Centre canadien de gestion, 2003, p. 21.

Moi je me préoccupais beaucoup de ça, pour pas que les ministres s'affrontent au Conseil des ministres. C'est une chose qui ne doit pas arriver, dans ma conception de l'administration. Alors il faut qu'on le règle entre nous avant que les ministres se chicanent, qu'on essaie de trouver un chemin. Parce que ce n'est pas toujours facile, les conflits entre ministres, ça existe. (sous-ministre 1)

Parmi les défis liés à leur travail, plusieurs sous-ministres ont parlé de l'importance de la mise en œuvre des politiques gouvernementales. Pour l'un d'entre eux, transformer les orientations politiques en mesures concrètes est parfois complexe, car les volontés du ministre ne sont pas toujours facilement réalisables en termes législatifs. Du point de vue d'un autre des hauts fonctionnaires, ce grand défi peut parfois se buter à une contrainte importante, soit le rejet de la volonté du gouvernement par la machine administrative :

Les gens des fois même sont en réaction négative par rapport à la volonté du gouvernement, et puis ça peut être difficile à gérer tout ça. Parce que vous avez beau dire "c'est par là que le gouvernement veut qu'on aille", l'expliquer du mieux que vous pouvez, faciliter les choses, multiplier les rencontres pour tourner les coins correctement, les gens ils y croient pas. À ce moment là, la machine elle ne suit pas. (sous-ministre 4)

Il a ajouté qu'une telle situation peut être délicate pour le sous-ministre, car sa reddition de comptes est en partie basée sur sa capacité à mettre en œuvre les volontés du gouvernement.

Selon un autre des sujets, le travail des sous-ministres exige qu'ils possèdent un « sens politique ». Puisqu'ils constituent le pont entre les mondes politique et administratif, ils doivent bien comprendre leur environnement et interagir avec tous les acteurs concernés, c'est-à-dire autant les acteurs politiques que les fonctionnaires, mais aussi les lobbys et les groupes concernés, selon le ministère. Pour éviter les conflits, le sous-ministre doit « préparer le terrain », pour que, par exemple, au moment de l'annonce du ministre sur un sujet donné, les groupes concernés soient déjà avisés.

Enfin, un dernier grand défi du travail des sous-ministres concerne la mobilité de la haute fonction publique. Tel que souligné par l'un des interviewés, il peut s'avérer complexe pour le sous-ministre de maîtriser l'ensemble du contenu de nouveaux ministères lorsque celui-ci est fréquemment déplacé d'une organisation à l'autre sur une courte période. Toutefois, le cadre de la reddition de comptes demeure le même, ce qui fournit des balises aux sous-ministres.

3.2.4 Relation entre le sous-ministre et le ministre

Certains éléments abordés par les répondants quant à la relation entre le sous-ministre et le ministre concernent dans un premier temps les rapports interpersonnels entre les deux acteurs. Un des répondants a mentionné l'importance de la relation de confiance entre le ministre et son sous-ministre. C'est entre autres pourquoi, selon lui, un nouveau gouvernement va habituellement remanier certains membres de la haute fonction publique, afin que tous les ministres aient confiance en la capacité de l'appareil gouvernemental à mettre en œuvre leur programme politique. Parallèlement, un des hauts fonctionnaires a expliqué que le sous-ministre doit s'adapter au style et à la manière de fonctionner de chaque ministre avec lesquels il travaille, de même qu'à son cabinet : « ça fait partie du rôle d'interface politico-administratif. Faut s'habituer avec chaque ministre, chaque cabinet; il a ses conseillers politiques. Certains vont s'appuyer plus sur l'appareil administratif, d'autres moins... faut s'ajuster à ça. » Un autre sous-ministre a souligné la nécessité pour le fonctionnaire d'entretenir de bonnes relations avec les conseillers politiques du ministre :

C'est une équipe en soi [le cabinet du ministre], et par exemple, le sous-ministre, il parle pas au ministre à chaque jour. Il le voit, périodiquement, mais il parle beaucoup au chef de cabinet. Alors la plupart du temps c'est le chef de cabinet qu'il rencontre. Et ça c'est quotidien, sauf exception [...] parce que le ministre, il est tellement chargé qu'on peut pas toujours être avec lui. (sous-ministre 1)

Aux yeux d'un autre haut fonctionnaire, la collaboration entre un ministre et son sous-ministre exige un respect mutuel et de l'ouverture à d'autres points de vue. Les deux doivent conséquemment se montrer réceptifs à rencontrer l'autre à tout moment pour discuter des dossiers ministériels.

D'autres aspects de la relation entre le sous-ministre et le ministre ont trait à l'interface entre le travail des deux personnes. D'abord, certains répondants ont fait état de comportements devant être adoptés ou évités par le sous-ministre, pour faciliter sa reddition de comptes, en lien avec celle de son ministre. Plus précisément, l'importance de ne pas mettre le ministre dans l'embarras lors des commissions parlementaires est primordiale. Selon deux des hauts fonctionnaires, le sous-ministre qui répond à une question en commission parlementaire, autant avec le ministre que dans le cadre de l'imputabilité des fonctionnaires, doit faire extrêmement attention de ne pas tenir de propos pouvant nuire au gouvernement ou lui porter préjudice. D'ailleurs, deux des sous-ministres ont parlé de l'importance de la communication avec leur ministre en prévision des exercices de reddition de comptes, comme les commissions parlementaires :

Moi quand j'ai été interpellé, c'est certain que je suis allé voir le ministre, je lui ai tout expliqué; est-ce qu'il avait à être inquiet ou à pas être inquiet, qu'est-ce que j'allais défendre devant les parlementaires, pour pas qu'il apprenne, par la suite de la commission qu'est-ce qui sortirait de ça. Donc je pense que ça c'est important, d'informer le ministre. (sous-ministre 6)

Aux yeux de ce sous-ministre, une communication entre ministre et sous-ministre peut également faciliter la gestion des « zones grises » (entre la responsabilité du ministre et celle du sous-ministre), pouvant parfois être sensibles. Un autre répondant a abondé dans le même sens, expliquant que le ministre et le sous-ministre doivent définir ensemble la ligne entre le politique et l'administratif, par exemple lors des séances parlementaires. Le sous-ministre doit gérer cette zone grise et s'assurer

qu'elle soit bien comprise par tous les acteurs concernés, dont le ministre. Enfin, un autre haut fonctionnaire a évoqué des situations délicates pouvant parfois survenir lorsque les agendas de divers mandants de l'imputabilité du sous-ministre ne coïncident pas. Par exemple, si le ministre demande au sous-ministre de faire quelque chose allant dans le sens contraire des directives du gouvernement, le haut fonctionnaire peut se retrouver dans une situation délicate et inconfortable : « ça m'est arrivé aussi de poser un geste semblable, parce que le ministre a pris une liberté qu'il n'aurait pas dû prendre, pis j'ai appelé le Secrétaire général pour lui dire. Le ministre ne m'a jamais pardonné ça ».

Un ensemble d'éléments mentionnés par certains hauts fonctionnaires de l'enquête concernent la relation entre le ministre et le sous-ministre, selon une perspective plus générale. Du point de vue de l'un d'entre eux, ministre et sous-ministre doivent être « synchronisés et parler le même langage ». Pour faire avancer les dossiers au sein de l'organisation, les deux ont besoin de l'appui de l'autre. Selon d'autres répondants, le sous-ministre doit également conseiller le ministre avant qu'il prenne les décisions et mettre de l'avant les conséquences financières en découlant. Par contre, comme l'a souligné un des interviewés, les hauts fonctionnaires doivent user de tact et de délicatesse lorsqu'ils ont à critiquer les projets ou les décisions des ministres. Parallèlement, quand le sous-ministre doit pallier au « manque de leadership » du ministre qui « ne sait pas où aller », ou bien lorsque le Premier ministre lui demande de faire « une job de bras » par rapport à un problème avec le ministre, le haut fonctionnaire doit le faire dans l'ombre et le plus subtilement possible.

En dernier lieu, quelques répondants ont mentionné que le sous-ministre doit toujours laisser tout l'espace public au ministre et ne doit pas être en compétition avec lui, par exemple devant les médias :

On fait des briefings de presse, mais c'est toujours fait avec l'accord des ministres. D'habitude quand on fait ça, on fait pas ça pour qu'ils nous

citent, on fait ça pour donner de l'information, pis après c'est le ministre qui a le devant de la scène, parce que on n'est pas là...un sous-ministre ne doit jamais être en compétition avec son ministre, devant les médias notamment. C'est le ministre, c'est lui qui est le porte-parole public, le sous-ministre est pas public, il essaie de pas être public [...] c'est fondamental dans le bon fonctionnement parce que si le ministre se sent en compétition avec son sous-ministre ça va pas bien là... le sous-ministre restera pas longtemps, ou du moins il a besoin d'être solide avec le Premier ministre s'il veut rester. (sous-ministre 1)

3.2.5 Valeurs de la haute fonction publique québécoise

Certaines des valeurs de la fonction publique québécoise identifiées par les sous-ministres ont trait à leur code de conduite. D'abord, le respect est un thème important abordé par plusieurs d'entre eux. Il doit s'inscrire dans la relation avec les employés du ministère, comme l'a indiqué un des répondants, mais également avec les clientèles desservies par l'organisation. Le respect de la démocratie a également été relevé par deux des répondants. Pour l'un d'entre eux, cette valeur est directement liée au respect des acteurs politiques, puisque le fonctionnaire ne doit pas « empiéter sur la responsabilité de l'élu ».

Un autre ensemble de valeurs décrites par les répondants concerne le fait que les sous-ministres ne doivent jamais laisser transparaître leurs préférences politiques. Les valeurs d'impartialité, de neutralité, d'objectivité et de réserve ont été énoncées par tous les répondants. Selon un des sujets, les hauts fonctionnaires ne doivent effectivement pas se prononcer politiquement, puisqu'ils sont au service de l'État :

Comme sous-ministre, on a vraiment... je dirais qu'il faut avoir un devoir de réserve énorme. Les gouvernements nomment les sous-ministres et normalement quand le gouvernement change... des fois les sous-ministres changent, mais en principe un sous-ministre devrait être au service de l'appareil de l'État. Il devrait être neutre mais au service... comme je dis moi au ministre, le ministre dirige, moi je gère. (sous-ministre 3)

Les valeurs d'intégrité, de droiture, d'éthique et de rigueur ont également été mentionnées par plusieurs sous-ministres, vis-à-vis du comportement qu'ils doivent adopter. Étant donné l'importance des postes qu'ils occupent au sein de l'État québécois, leur conduite se doit d'être irréprochable. Comme un des répondants l'a mentionné, ces valeurs sont d'autant plus centrales à l'heure actuelle et permettent d'éviter les conflits d'intérêts.

Un des hauts fonctionnaires a aussi identifié l'équité comme étant essentielle, par exemple dans l'attribution des primes de rendement aux gestionnaires des ministères :

Faut être droit, faut être équitable. Ça aussi, c'est bête, parce qu'on attribue des primes à des gens. Y a-t-il un exercice plus difficile que ça? Il y en a pour qui c'est facile, les *kings*, on les connaît... il y a des gens qui émergent, qui sont très forts, plus forts que la moyenne, ça c'est facile [...] mais quand on arrive sur la limite, à la fin, là c'est difficile de porter le dernier jugement, parce qu'on arrive sur une ligne très mince. Alors être capable de faire ça en toute équité, c'est des exercices pénibles. (sous-ministre 1)

Le professionnalisme a également été souligné en tant que valeur centrale du travail des hauts fonctionnaires de l'État québécois. Aux yeux de deux d'entre eux, malgré ce que certains citoyens peuvent en penser, la fonction publique québécoise est « très professionnelle, travaille avec beaucoup de rigueur et possède énormément d'expertise ». Ce professionnalisme se manifeste, notamment, dans les services rendus aux clientèles des divers ministères.

L'intérêt commun revêt également une grande importance pour les hauts fonctionnaires québécois. Trois des répondants ont souligné que le travail des sous-ministres doit toujours être exécuté dans le sens de l'intérêt commun de l'État. Les hauts fonctionnaires ont conscience qu'ils ont la responsabilité de gérer l'argent public et que chaque décision doit le refléter. Parallèlement, le travail des sous-ministres doit, selon deux d'entre eux, s'inscrire dans le sens de l'intérêt de

l'organisation. Selon un des sous-ministres, cette valeur est centrale, par exemple, dans la gestion des ressources humaines :

On déplace des personnes, on dit à quelqu'un "t'as un poste à un endroit, mais demain c'est plus ça, tu t'en vas à tel endroit", et la personne est pas heureuse de ça nécessairement, mais on veut ça pour le bien d'une organisation. Faut regarder l'organisation; c'est au-delà des personnes. (sous-ministre 1)

D'autres valeurs identifiées par les sous-ministres interrogés sont directement liées à leurs comparutions en commissions parlementaires. Parmi ces valeurs incarnées par les hauts fonctionnaires en Chambre, l'honnêteté et la transparence ont été mentionnées par plusieurs d'entre eux. Il est important que les sous-ministres ne cachent rien aux politiciens présents lors des commissions, et qu'ils fournissent l'information en toute transparence :

Quand on est un haut fonctionnaire, quand on est un gestionnaire, on prend l'argent public et on travaille à l'intérêt public. J'ai rien à cacher, faut s'expliquer, ce que veut dire la loi et qu'on vienne dire qu'est-ce qu'on a fait avec l'argent des contribuables pour faire avancer la mission qui nous était confiée. (sous-ministre 5)

Selon un des répondants, les hauts fonctionnaires ne doivent effectivement pas cacher de l'information aux députés; entre autres lorsqu'ils ne sont pas en mesure de répondre adéquatement aux questions des parlementaires. Ils doivent l'admettre tout simplement, et s'engager à fournir l'information demandée plus tard. Aux yeux d'un autre interviewé, l'honnêteté est même essentielle à la crédibilité des sous-ministres.

Enfin, une autre valeur de la fonction publique mentionnée à maintes reprises par les sous-ministres est la loyauté. Les sous-ministres, lorsqu'ils comparaissent en commission parlementaire, doivent être conscients que leur rôle exige qu'ils soient loyaux envers le gouvernement. Ils doivent ainsi faire attention « de ne pas se mettre en porte-à-faux par rapport au ministre. » L'un d'entre eux a cependant mentionné

que cette loyauté se déploie envers le statut de ministre, et non la personne elle-même :

La loyauté envers celui qui est assis dans la chaise du ministre. Si ça change, je suis pas loyal envers une personne, je suis loyal envers le rôle du ministre, et le rôle de l'Assemblée nationale. Je pense que c'est là-dessus que la loyauté doit s'inscrire. Et de s'assurer que l'appareil d'État suive les orientations pis qu'on éclaire correctement les dirigeants politiques avant qu'ils prennent des décisions, des orientations. (sous-ministre 3)

À ses yeux, les sous-ministres doivent aussi se montrer loyaux envers l'Assemblée nationale. Un autre répondant a également expliqué que la loyauté portée au gouvernement demeure, même lorsque le parti change. Cela signifie que si le haut fonctionnaire n'est pas d'accord avec les positions de son nouveau ministre, il doit tout de même tenter de l'appuyer le mieux possible.

CHAPITRE IV

DISCUSSION ET ANALYSE

Dans ce chapitre, nous reprendrons les principaux résultats issus des entrevues afin de les analyser en lien avec les questionnements centraux de la recherche, tels qu'exposés dans l'introduction, la revue de la documentation et la problématique. Il apparaît effectivement pertinent d'engager des réflexions sur les propos des auteurs mobilisés dans la première section, en les rappelant et en les confrontant aux données obtenues à la lumière des entretiens.

4.1 Éléments de discussion

Pour les fins de cette discussion, nous reprendrons certains questionnements exposés dans la problématique. Il sera notamment question de l'impact de l'imputabilité parlementaire sur le travail des sous-ministres, de la politisation des commissions parlementaires, du rôle joué par les valeurs de la fonction publique, des conventions encadrant les séances et des rôles et responsabilités du ministre et du sous-ministre. Ces éléments ont tous été abordés par certains hauts fonctionnaires au moment des entretiens. Ils seront donc tous revisités dans cette section analytique, certains de manière plus approfondie et d'autres plus brièvement.

Le but de ce chapitre étant de faire le pont entre les interrogations de départ et les résultats obtenus, quatre grandes lignes directrices se dégagent de la présentation des résultats. En premier lieu, afin d'introduire les réflexions sur le sujet, une discussion quant à la fréquence des commissions sur l'imputabilité des sous-ministres sera engagée. Puisqu'un décalage considérable semble exister entre les lois et la pratique,

tel qu'abordé en introduction, il est pertinent d'en traiter à travers des pistes d'explication telles que repérées parmi les propos des répondants.

En second lieu, une autre ligne directrice est apparue comme étant pertinente puisqu'elle représente un élément central dans les écrits sur le sujet de l'imputabilité parlementaire administrative. Il s'agit de la conception idéologique de l'imputabilité parlementaire, c'est-à-dire les divers arguments invoqués par certains auteurs pour justifier cette forme de reddition de comptes ou inversement, montrer en quoi elle pose un problème. L'opinion des hauts fonctionnaires rencontrés sera confrontée au débat théorique dont nous avons parlé précédemment.

Ensuite, un autre élément découlant de la problématique, soit la question de la politisation des commissions sur l'imputabilité, sera abordé. Tel que présenté dans la problématique, certains auteurs ont identifié la politisation des séances (et par extension des sous-ministres) comme étant une conséquence importante liée à l'enjeu de l'imputabilité parlementaire. Il est donc à propos de traiter davantage de cet élément à partir des expériences vécues par les sujets.

Enfin, la dernière partie de ce chapitre reviendra sur notre question centrale : l'instauration de l'imputabilité parlementaire administrative a-t-elle eu un impact sur le travail des sous-ministres québécois? Les conséquences possibles à la suite des comparutions des sous-ministres seront aussi abordées à partir d'informations recueillies lors des entretiens. Au sein de chacun de ces grands thèmes de discussion, des pistes de réflexion et d'explication partielles seront énoncées. Cependant, cette recherche n'a pas la prétention de formuler des conclusions irréfutables, le but étant plutôt d'enrichir la compréhension du sujet.

4.2 Fréquence des commissions parlementaires sur l'imputabilité des sous-ministres

En introduction, une statistique obtenue par Louis Bernard a été citée, à l'effet qu'entre 2000 et 2005, seulement cinq sous-ministres avaient été entendus en commission parlementaire alors qu'ils auraient dû être 80⁸². L'échantillon de la présente recherche va dans le même sens puisque parmi les six hauts fonctionnaires rencontrés, seulement deux d'entre eux ont déjà eu à comparaître en fonction de leur imputabilité de sous-ministre en titre. En outre, seul un des six répondants y est allé à plus d'une reprise. Pour compléter le bref portrait, ajoutons que l'un des hauts fonctionnaires ayant occupé le poste de sous-ministre en titre pendant plus de 15 ans n'a jamais eu à comparaître. De plus, au sein du ministère pour lequel un autre des répondants travaille présentement, sur une période de 15 ans, il n'y a eu que deux comparutions à la Commission de l'administration publique. Deux des répondants ont notamment mentionné qu'à la suite de la loi de 1993, il y a eu davantage de commissions, mais que, par la suite, il n'y en a eu que très peu. Ainsi, malgré le nombre limité de sous-ministres rencontrés pour notre recherche, la fréquence de leurs comparutions en commissions parlementaires en fonction de leur imputabilité semble être représentative de la faiblesse de la loi mise en œuvre en 1993. Il convient donc de nuancer cette limite méthodologique.

Parmi les propos des sous-ministres rencontrés, on retrouve quelques explications pertinentes fournissant des éclaircissements sur ce décalage. Trois hauts fonctionnaires ont effectivement mentionné que dans la très grande majorité des cas, les commissions sur l'imputabilité des sous-ministres découlent des rapports du vérificateur général. Lorsqu'un rapport fait état de manquements ou de failles concernant un certain dossier ministériel, le fonctionnaire du Parlement questionne habituellement les gestionnaires concernés. Par la suite, la Commission de l'administration publique peut, s'appuyant sur l'enquête du vérificateur général, tenir

⁸² BERNARD, Louis, *loc. cit.*, p. 95.

une commission sur l'imputabilité du sous-ministre visé. Outre les rapports du vérificateur général, des « doléances particulières ou des crises politiques » peuvent également amener les parlementaires de la commission à faire comparaître les sous-ministres. Selon certains répondants, c'est donc le plus souvent cette commission permanente qui est à l'origine des comparutions. Cependant, il peut arriver que la Commission de l'administration publique ne convoque pas le sous-ministre et que ce soit plutôt la commission sectorielle relative au ministère concerné qui le fasse.

Il semblerait donc que les motivations des membres des commissions les amenant à faire comparaître les sous-ministres soient plutôt conjoncturelles, ce qui pourrait expliquer pourquoi ces exercices ne sont pas tenus de manière systématique. Un des hauts fonctionnaires a également précisé que la fréquence des commissions sur l'imputabilité des sous-ministres dépend souvent des travaux législatifs des parlementaires. En période très occupée, il y aurait donc moins de possibilité que ceux-ci tiennent ces exercices de reddition de comptes. Ces explications amènent ainsi à nuancer la portée de la loi de 1993 puisqu'il semble effectivement y avoir, à partir des réponses des hauts fonctionnaires à nos questions, un décalage entre les objectifs de la loi et la pratique réelle.

4.3 Conception idéologique de l'imputabilité parlementaire administrative

Le débat théorique portant sur l'imputabilité parlementaire des sous-ministres polarise les auteurs. Tel que présenté dans la revue de la documentation, la plupart de leurs arguments renvoient à diverses positions idéologiques. Compte tenu de nos entretiens, il nous apparaît important de revenir sur la conception idéologique que les sous-ministres ont présentée de l'imputabilité parlementaire. Nous reviendrons donc sur les perceptions des sous-ministres de l'enquête en tentant de les confronter avec les positions des auteurs mobilisés dans la revue de la documentation, autant ceux se positionnant en faveur de cette forme de reddition de comptes que ceux qui y sont

opposés. Certains des propos des sous-ministres vont dans le sens des arguments de quelques auteurs, alors que d'autres viennent plutôt les nuancer. Notons que certains des arguments seront évoqués dans la section suivante traitant de la politisation des commissions.

Tel que présenté précédemment, Jean-Guy Lemieux a évoqué la nécessité de cette forme d'imputabilité afin que les parlementaires soient mieux outillés en vue d'une bonne administration des fonds publics⁸³. Plusieurs répondants ont abondé dans ce sens, mentionnant qu'ils trouvaient légitime que les élus puissent entendre les hauts fonctionnaires qui gèrent l'argent public. Jean-Guy Lemieux a également fait mention du fait que les citoyens sont de plus en plus critiques par rapport aux services publics en raison d'une plus grande accessibilité aux médias d'information. Un des sous-ministres a également intégré les citoyens dans sa réflexion, mentionnant que les comparutions des hauts fonctionnaires peuvent favoriser la confiance des citoyens envers les administrations publiques et ainsi diminuer leur méfiance et leur cynisme.

Jean-Guy Lemieux a en outre invoqué la grande taille des ministères pour expliquer qu'il n'est pas cohérent et peu approprié qu'une seule personne, à savoir le ministre, soit responsable de tout ce qui s'y passe. Cependant, comme l'a mentionné un des répondants, les sous-ministres sont aussi confrontés à cette même responsabilité. Les sous-ministres ne sont pas consultés sur chaque décision prise au sein de leur ministère mais doivent tout de même être aptes à en rendre compte devant les parlementaires, le cas échéant. Autrement dit, les propos de ce haut fonctionnaire mènent à penser que l'enjeu soulevé par Lemieux n'est en fait que transféré vers le sous-ministre.

Parmi les arguments des auteurs en désaccord avec cette forme de reddition de comptes, on retrouve d'abord le manque de pouvoirs propres aux sous-ministres. Selon André Gélinas, un tel constat explique en partie pourquoi une augmentation de

⁸³ LEMIEUX, Jean-Guy, *loc. cit.*, p. 140.

l'imputabilité des hauts fonctionnaires est injustifiée⁸⁴. C'est effectivement le ministre qui détient le pouvoir légal, comme l'a mentionné un des interviewés, alors que le sous-ministre a la garde du ministère. Cependant, ce haut fonctionnaire considère qu'il a « les moyens de faire avancer les choses » et donc qu'il est logique qu'il en réponde devant les parlementaires.

Sur un autre plan, André Gélinas a expliqué que les sous-ministres, contrairement aux ministres, n'ont pas de moyens pour se défendre en commission, ni de cabinet pour préparer leur comparution. Par contre, deux des hauts fonctionnaires rencontrés ont mentionné que leur équipe ministérielle joue un rôle important dans le processus de préparation en prévision des commissions. Également, il faut noter que les autres hauts fonctionnaires concernés par le dossier sont présents en commission, derrière le sous-ministre, pour le soutenir. Un autre sous-ministre a même ajouté que les sous-ministres adjoints peuvent intervenir pendant les commissions. En somme, selon un des hauts fonctionnaires, le fait de ne pas être « laissés à eux-mêmes » devant les députés aide grandement les sous-ministres qui comparaissent en commission. Ainsi, cette équipe de hauts fonctionnaires appuyant le sous-ministre avant et pendant l'exercice semble accomplir un rôle semblable à celui du cabinet du ministre.

Selon André Gélinas, la prémissse voulant qu'il soit possible de séparer le rôle du ministre et du sous-ministre par rapport aux politiques publiques est contestable. Pour cet auteur, ce n'est pas exact que les ministres élaborent les politiques et qu'elles sont par la suite mises en œuvre par les sous-ministres. Il considère que les ministres participent également à la mise en œuvre des politiques, et qu'il est alors incohérent que seuls les sous-ministres en soient responsables. Parallèlement, un des hauts fonctionnaires a mentionné qu'il existe effectivement des zones grises quant à la responsabilité de l'un et de l'autre, ce qui peut parfois compliquer la reddition de

⁸⁴ GÉLINAS, André. « Le cadre de gestion de l'an 2000 ». Chap. in *L'administration centrale et le cadre de gestion : les ministères, les organismes, les agences, les appareils centraux*, p. 633. Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2003.

comptes. Cependant, il considère que pour y remédier, le ministre et le sous-ministre doivent communiquer le plus possible et se soutenir dans leur imputabilité parlementaire respective.

Sans mentionner de quelle manière, dans la pratique, il conçoit le partage des rôles entre ministre et sous-ministre, un autre répondant a plutôt dressé un parallèle entre l'imputabilité parlementaire des acteurs politiques et administratifs au Québec et au Royaume-Uni. Il a expliqué qu'au Québec, le clivage entre l'imputabilité du ministre et celle du sous-ministre n'est pas aussi formel qu'au Royaume-Uni :

En Angleterre, c'est plus net, c'est plus avoué, plus formel. Le ministre est responsable des orientations du ministère et dans le fond des instructions qu'il donne à son sous-ministre, des moyens qu'il lui donne, alors qu'un sous-ministre est responsable strictement de la façon dont il gère, à l'intérieur de ces balises là [...] si l'opposition veut questionner les règlements sur l'aide sociale, elle va appeler le ministre. Si elle veut questionner la façon dont les clients de l'aide sociale sont reçus dans les bureaux, les délais de traitement des dossiers, la rigueur de la gestion, ils vont appeler le sous-ministre. (sous-ministre 4)

André Gélinas se dit en désaccord avec la prémissse de base énoncée précédemment, tandis que ce sous-ministre considère que l'imputabilité parlementaire est plutôt floue, comparativement à son équivalent au Royaume-Uni. Une étude comparative sur la pratique de l'imputabilité parlementaire des sous-ministres au sein du Québec et du Royaume-Uni apparaît donc comme une autre voie pertinente d'analyse.

En ce qui concerne la responsabilité du sous-ministre lors des commissions sur l'imputabilité, un seul sous-ministre de l'échantillon note qu'elle n'est pas aussi clairement distincte de celle du ministre qu'elle pourrait l'être. Par contre, tel qu'expliqué dans la présentation des résultats, concernant les commissions auxquelles prennent part le ministre et le sous-ministre, un des interviewés a noté que la responsabilité et le rôle du sous-ministre n'étaient pas clairement et uniquement liés à ses tâches administratives. Il a effectivement fait état d'une « zone trouble de

message politique » au sein de laquelle se retrouve le sous-ministre lorsqu'il soutient le ministre en commission parlementaire. À ses yeux, puisqu'il a préparé le projet de loi du ministre, le sous-ministre en connaît les tenants et les aboutissants; de ce fait il se doit de « nourrir le ministre » et de l'appuyer dans toutes les facettes de son travail. Les propos de ce haut fonctionnaire appuient la thèse d'André Gélinas voulant que le rôle du sous-ministre en commission parlementaire s'apparente parfois à du travail politique.

4.4 La question de la politisation des commissions parlementaires

Le principe de l'imputabilité parlementaire des sous-ministres est remis en cause par certains auteurs qui craignent la politisation des commissions et, par extension, des hauts fonctionnaires. Cet élément étant un des questionnements centraux de la recherche, nous revenons sur le sujet à partir des expériences vécues par nos interviewés.

D'après André Gélinas⁸⁵, il ne semble pas exister de règles, ni même de conventions encadrant la comparution des hauts fonctionnaires en Chambre, pour garantir le caractère administratif d'un tel exercice. Parmi les sous-ministres rencontrés, certains ont mentionné l'importance du rôle joué par le président de la commission. Un des répondants a effectivement déjà participé à une commission où, dès le début des travaux, le président a mentionné qu'il ne s'agissait pas d'une joute politique. Un autre a déjà entendu le président ramener des députés à l'ordre lorsque ceux-ci ont tenu des propos plutôt partisans à l'égard des hauts fonctionnaires. Cependant, un troisième a nuancé le rôle joué par le président au sein des commissions, notant que ce dernier étant un député de l'opposition, il ne peut être complètement neutre.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 631.

Un autre sous-ministre a plutôt fait référence à des conventions relatives au comportement du sous-ministre, qui doit respecter l'institution qu'est le Parlement, de même que ses règles et ses membres. Toutefois, malgré ces éléments, un des répondants est allé dans le même sens qu'André Gélinas en expliquant qu'ultimement, rien n'assure que les exercices d'imputabilité parlementaire des sous-ministres soient uniquement d'ordre technique et administratif. Cela va plutôt dépendre, à ses yeux, du comportement du haut fonctionnaire et des parlementaires présents dans la salle.

Dans leurs textes respectifs, André Gélinas⁸⁶ et Sharon Sutherland⁸⁷ s'inquiètent d'une politisation potentielle des sous-ministres présents en commission parlementaire. Selon ces auteurs, elle découlerait des attaques des députés de l'opposition, les hauts fonctionnaires étant alors contraints de se ranger tantôt du côté du gouvernement, tantôt du côté de l'opposition. Parmi les six interviewés de la recherche, seulement deux d'entre eux ont assisté à des commissions dont le contenu a dérogé de la reddition de comptes administrative. Les autres ont mentionné que la nature des commissions était plutôt administrative et caractérisée par un « désir d'apprendre des parlementaires ».

À propos du risque de politisation des séances d'imputabilité parlementaire, deux visions ont émergé des propos des répondants. La première concerne le dossier étudié en Chambre, lequel aurait une incidence sur le caractère de la commission. Cela part d'une prémissse voulant que certains dossiers soient davantage politiques et polarisants que d'autres. Ainsi, selon un des sous-ministres, certains dossiers sont plus difficiles à défendre que d'autres pour les hauts fonctionnaires. Il serait donc

⁸⁶ GÉLINAS, André. « La commission parlementaire : mécanisme d'imputabilité à l'égard des sous-ministres et des dirigeants d'organismes ». *Administration publique du Canada*, vol. 27, n°.3 (1984), p. 372-398.

⁸⁷ SUTHERLAND, Sharon, *loc. cit.*

plus facile pour les députés de politiser l'exercice lorsque de tels dossiers sont discutés.

La seconde vision a trait au rôle et au comportement du sous-ministre. Aux yeux de certains des répondants, si le haut fonctionnaire comprend bien son rôle et s'y restreint, il sera difficile pour les parlementaires de politiser l'exercice. Parmi les éléments mentionnés précédemment, quant au rôle du sous-ministre, on retrouvait entre autres l'importance de la transparence et le fait de ne pas commenter les décisions politiques. Ainsi, selon l'un des sous-ministres, si les députés tendent des pièges aux sous-ministres, par exemple en tentant de les amener sur le terrain idéologique ou partisan, les hauts fonctionnaires ont l'obligation de s'en tenir aux faits et de ne pas en déroger.

Notre questionnement à propos des valeurs de la fonction publique s'est avéré porteur et nous a permis d'avancer sur la potentielle politisation des exercices d'imputabilité des sous-ministres. Effectivement, quelques uns des hauts fonctionnaires ont mentionné d'eux-mêmes certaines valeurs qui les guident dans leur travail devant les parlementaires, notamment la réserve et la neutralité. De même, la transparence, l'honnêteté et le respect des membres et de l'institution parlementaire ont été identifiés par les hauts fonctionnaires de notre enquête. En somme, il semble que certaines valeurs permettent de préserver le caractère technique et administratif des séances d'imputabilité.

4.5 L'impact de l'imputabilité parlementaire sur le travail des sous-ministres québécois

Revenons maintenant à notre question de départ, à savoir quel a été l'impact de l'instauration de l'imputabilité parlementaire sur le travail des sous-ministres québécois. Pour répondre à cette interrogation, nous reprenons les résultats de nos

entretiens, plus particulièrement les propos que nous avons délibérément laissés de côté.

Traiter de la question de l'impact de l'imputabilité parlementaire sur le travail des sous-ministres permet à la fois d'effectuer une synthèse analytique de l'ensemble des propos tirés des entrevues, mais également de faire ressortir quelques éléments nouveaux n'ayant pas été exposés dans les résultats. Il est important de préciser que les éléments abordés dans cette section relèvent d'une interprétation possible des propos des répondants, et non d'une conclusion définitive.

Certains des sujets rencontrés ont indirectement confirmé la pertinence du questionnement quant à l'impact de cette forme de reddition de comptes sur le travail des sous-ministres. En effet, deux des répondants ont mentionné que, lorsque le régime d'imputabilité externe pour les sous-ministres a été instauré, ils ont senti un vent d'inquiétude au sein de la communauté des hauts fonctionnaires :

Les gens appréhendaient ça quand ça a été mis en place. Il y avait une perception des hauts fonctionnaires que ça allait être extrêmement difficile [...] c'est moins pire que ce que les hauts fonctionnaires pensaient que ça allait être, quand ça a été mis en place. Moi je pense qu'aujourd'hui, on sait comment faire. Mais au début, c'est vrai que les hauts fonctionnaires n'avaient pas à répondre, ils étaient toujours à côté du ministre. (sous-ministre 3)

Ainsi, même si les sous-ministres étaient « anxiés de voir comment ça [cette nouvelle pratique] se passerait », l'un d'entre eux a par ailleurs laissé entendre que l'exercice semble être bien compris à l'heure actuelle par les hauts fonctionnaires.

À la lumière des informations recueillies par le biais des entrevues, l'impact de cette nouvelle forme de reddition de comptes sur le travail des sous-ministres rencontrés semble plutôt aller dans le sens des objectifs de départ de l'imputabilité

parlementaire, notamment la responsabilisation des gestionnaires⁸⁸. À titre d'exemple, selon l'un des sous-ministres, cette forme d'imputabilité a amené les hauts fonctionnaires à développer une plus grande sensibilité envers la reddition de comptes et par extension, les encourage à intégrer celle-ci dans leur travail quotidien.

D'autres sous-ministres, traitant de l'imputabilité parlementaire et de l'ensemble de leurs exercices de reddition de comptes, ont expliqué que « tous ces mouvements d'imputabilité, dans différentes directions » font en sorte qu'ils travaillent dans une « maison de verre ». La grande transparence requise est ainsi positive selon l'un d'entre eux car, puisque les députés, les journalistes et les citoyens sont de plus en plus conscients du travail des hauts fonctionnaires, leur probité est rarement mise en doute et ils évitent les conflits d'intérêts.

En plus de la responsabilisation des hauts fonctionnaires, le régime d'imputabilité parlementaire vise également, tel que présenté par Jacques Bourgault⁸⁹ et Jean-Guy Lemieux,⁹⁰ à assurer une meilleure gestion ministérielle. Un des sous-ministres partage cet avis; il note que puisque les sous-ministres savent qu'ils peuvent être appelés à tout moment à rendre des comptes devant les parlementaires, ils sont motivés à travailler avec rigueur et à ne pas perdre de vue l'importance de leur rôle. Ce point de vue reflète la conception de Jean-Guy Lemieux⁹¹ selon laquelle les hauts fonctionnaires sont tenus à la meilleure gestion possible, évitant de la sorte d'être pointés du doigt.

Outre l'atteinte des objectifs de départ, la reddition de comptes a des effets positifs pour les hauts fonctionnaires eux-mêmes. Plus précisément, un des sujets a noté avoir

⁸⁸ LEMIEUX, Jean-Guy, *loc. cit.*, p. 143.

⁸⁹ BOURGAULT, Jacques. « La responsabilité et l'imputabilité des sous-ministres », In. (GOMERY, John), *Commission d'enquête sur le programmes des commandites et les activités publicitaires. Rétablir l'imputabilité, recommandations*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2006, p. 120.

⁹⁰ LEMIEUX, Jean-Guy, *loc. cit.*, p. 143.

⁹¹ *Ibid.*, p.143

éprouvé de la satisfaction à la suite de chacune des séances d'imputabilité parlementaire auxquelles il a participé. Le fait de pouvoir présenter une vue d'ensemble des réalisations et de l'administration du ministère représente donc quelque chose d'important pour ce haut fonctionnaire. Il semble même y avoir une certaine valorisation du travail des sous-ministres qui en découle. Un autre répondant a parallèlement expliqué que les commissions d'imputabilité devant les parlementaires permettent aux hauts fonctionnaires d'exposer les raisons pour lesquelles certains dossiers ont été plus vulnérables et d'y apporter les correctifs par la suite. Cette vision de l'exercice fait écho aux propos de Jean-Guy Lemieux selon lesquels l'exercice d'imputabilité parlementaire serait en fait une « occasion d'apprendre par l'expérience »⁹².

Certaines conséquences découlant du travail en commission ont également pu être identifiées lors de la synthèse des entretiens. D'abord, plusieurs hauts fonctionnaires ont mentionné qu'ils ne pensaient pas que l'exercice d'imputabilité puisse, malgré certaines croyances, menacer leur carrière dans la fonction publique :

Mais l'imputabilité souvent, ne vise pas à faire tomber les hauts fonctionnaires, contrairement à ce qu'on peut penser ou imaginer [...] j'ai pas en tête une commission d'examen sur l'imputabilité qui a fait tomber du monde. J'en ai eu par exemple où la pratique a fait tomber du monde, où la relation entre le ministre et le sous-ministre a fait tomber du monde... (sous-ministre 1)

Un autre des répondants a d'ailleurs fait une distinction entre les commissions sur l'imputabilité des sous-ministres concernant « la mission » du ministère et celles où les hauts fonctionnaires sont convoqués à propos de leur propre comportement, ou encore en lien avec des dossiers particuliers. Il semble donc que le second type de commission soit davantage craint par les sous-ministres.

⁹²*Ibid.*

Même si les commissions d'imputabilité ne font pas « tomber les hauts fonctionnaires », selon un des répondants, un sous-ministre paraissant incompétent, qui ne semble pas maîtriser ses dossiers, ou qui ne répond pas aux questions peut, ultimement, mettre sa carrière en danger, en plus de nuire au ministre et au gouvernement. Ce haut fonctionnaire a effectivement parlé d'un « effet domino » pouvant survenir lorsqu'un sous-ministre ne semble pas maîtriser le dossier pour lequel il a été convoqué en commission parlementaire. Les parlementaires, par la suite, seraient tentés de questionner le ministre. Il se pourrait aussi que le dossier soit porté à l'attention des journalistes et que la couverture médiatique qui en découle nuise au gouvernement. Si, en plus, la confiance du ministre et du Secrétaire général est ébranlée, la carrière du sous-ministre peut être compromise.

En somme, il y va de l'intérêt du sous-ministre et du gouvernement que les commissions se déroulent bien et que les hauts fonctionnaires démontrent leur connaissance des dossiers étudiés. Voilà pourquoi nos interviewés disent miser sur la maîtrise de leurs dossiers en prévision de leur témoignage en commission parlementaire. Le sous-ministre doit alors faire le point sur les bons coups du ministère et être prêt à répondre aux objections des parlementaires.

En dépit de ces contraintes, l'ensemble des sous-ministres rencontrés sont presque tous d'accord avec le principe de l'imputabilité parlementaire qui vise à permettre aux élus d'entendre et de questionner ceux qui administrent les fonds publics. Certaines nuances ont cependant été apportées. Précisément, l'un d'entre eux n'est pas convaincu que les députés aient une connaissance suffisamment approfondie des dossiers étudiés. De même, un autre a parlé d'une contrainte importante à ses yeux, à savoir qu'une seule personne soit ultimement tenue responsable de l'ensemble des décisions et des actions du ministère. Néanmoins, dans l'ensemble, leur conception de l'imputabilité parlementaire rejoint celle des auteurs qui se sont prononcés en faveur de ce type d'imputabilité. Un des sous-ministres a même souhaité que les

hauts fonctionnaires travaillent à l'amélioration de la reddition de comptes des gestionnaires, conformément aux exigences des nouvelles réalités managériales.

En outre, en accord avec André Gélinas, l'ensemble des sous-ministres interrogés estiment qu'il est temps d'établir des règles claires et d'adopter des conventions spécifiques. Actuellement, à part le président qui peut parfois intervenir, il ne semble pas exister de véritables protocoles lors des commissions d'imputabilité parlementaire. Les changements suggérés par nos interviewés concernent surtout le rôle du sous-ministre. Assez curieusement, rien n'a été dit sur le comportement des députés.

À partir de l'expérience des six sous-ministres rencontrés, on peut également penser qu'il y a parfois politisation des séances d'imputabilité parlementaire, en raison de la teneur politique des dossiers étudiés ou du désir de certains parlementaires de faire mal paraître le gouvernement. Toutefois, contrairement à ce que Sharon Sutherland et André Gélinas pensent, les sous-ministres sont capables de se soustraire au cadre partisan de l'instance législative. C'est du moins ce qui se dégage des propos de nos interviewés.

Enfin, pour nos hauts fonctionnaires, le régime d'imputabilité permet de responsabiliser les gestionnaires et agit sur leur comportement. Sachant qu'ils peuvent être appelés à comparaître à tout moment, ils sont tenus à faire preuve d'efficience et d'efficacité. Bien que pour plusieurs, l'imputabilité parlementaire ne vise pas à nuire à la carrière des hauts fonctionnaires, la performance de ces derniers est tout de même importante, tant pour leur crédibilité professionnelle que pour celle de leur ministère. Il va de soi que le gouvernement a tout intérêt à ce que les comparutions se déroulent bien; de la sorte, les parlementaires de l'opposition sont satisfaits des explications des hauts fonctionnaires et ne cherchent pas à embêter le ministre par la suite.

Il va de soi que la prudence s'impose quant à l'interprétation de nos résultats. D'une part, en raison du faible nombre de personnes ayant accepté de répondre à nos questions, d'autre part parce que, comme l'a si justement rappelé un de nos interviewés, la fréquence des commissions sur l'imputabilité des sous-ministres est faible. Selon ce dernier, l'étude des crédits demeure l'exercice d'imputabilité parlementaire le plus important, puisqu'il est « obligatoire » et « pris au sérieux par tout le monde ». Plus globalement, un autre sous-ministre a expliqué que la reddition de comptes devant l'Assemblée nationale ne représentait qu'une étape dans le processus d'imputabilité des hauts fonctionnaires. Une fois les crédits votés, la reddition de comptes relève de la responsabilité du Conseil du trésor. En somme, il faut accorder une importance relative aux commissions sur l'imputabilité des sous-ministres par rapport aux autres formes de reddition de comptes. S'agissant certes d'un processus significatif, il ne saurait résumer à lui seul la totalité de l'exercice ayant trait à l'imputabilité parlementaire.

CONCLUSION

L'objectif de cette recherche qualitative visait à étudier le régime d'imputabilité parlementaire des sous-ministres québécois instauré depuis 1993. Cette forme de reddition de comptes, réservée pendant longtemps aux acteurs politiques, a été l'objet de débats parmi les spécialistes de la question. Notre questionnement découle de leurs travaux et a guidé l'interrogation principale de ce travail quant à l'impact de l'imputabilité parlementaire sur le travail des sous-ministres. D'autres questions sous-jacentes quant à la politisation des sous-ministres et des commissions, au poids des valeurs de la fonction publique, à l'existence de conventions ou de règles entourant les comparutions des sous-ministres, à un esprit de corps entre la communauté des sous-ministres, ainsi qu'à l'impact de l'imputabilité parlementaire sur la relation entre le ministre et le sous-ministre et sur leurs redditions de comptes respectives ont également été examinées.

À la lumière des résultats et des pistes d'analyse et de conclusion présentés dans notre recherche, il convient d'en faire ressortir quelques éléments saillants. D'abord, un premier point central concerne le fait que tous les interviewés de l'enquête sont fortement d'accord avec le principe de l'imputabilité parlementaire. Ce résultat est étonnant considérant que nombre d'auteurs et même d'acteurs politiques ont soulevé plusieurs enjeux liés à cette forme de reddition de comptes, notamment la diminution de la responsabilité ministérielle dans un système politique basé sur la responsabilité des élus, qui décident des orientations idéologiques des politiques. Cependant, aucun des répondants n'a abordé cette forme de reddition de comptes en lien avec la responsabilité des élus. Au contraire, les hauts fonctionnaires semblent être d'avis que ce type d'imputabilité est légitime, étant donné l'importance de leur rôle et des décisions qu'ils prennent.

Parallèlement, un autre élément central des propos des interviewés est le grand rôle joué par les valeurs de la fonction publique. Pour les sous-ministres rencontrés, les valeurs semblent centrales dans leur travail, au quotidien, dans leur relation avec le ministre et les autres acteurs politiques, mais également dans leur conception de leur reddition de comptes, et plus précisément sa forme parlementaire. Ainsi, malgré la méfiance de la population envers l'administration publique, soulignée par un des interviewés, ses hauts fonctionnaires semblent être fortement guidés par la transparence, l'honnêteté, la réserve, la probité, le professionnalisme, etc. C'est peut-être ce qui pourrait expliquer pourquoi ils perçoivent l'imputabilité parlementaire comme étant légitime, puisqu'elle permet aux élus de s'assurer de la bonne gestion des gestionnaires publics.

Enfin, notre recherche nous amène à questionner l'importance de la loi de 1993, considérant le faible nombre de comparutions et l'importance relative accordée à cette forme de reddition de comptes par les hauts fonctionnaires eux-mêmes. Tel qu'abordé précédemment, pour certains des interviewés, les commissions portant sur l'imputabilité des sous-ministres ne sont pas les exercices de reddition de comptes les plus importants vis-à-vis du Parlement. Ce sont plutôt les commissions législatives auxquelles les sous-ministres accompagnent le ministre qui constituent, à leurs yeux, la véritable imputabilité parlementaire des sous-ministres. De plus, lorsque questionnés sur les contraintes et défis reliés à leur rôle de sous-ministre, certains ont abordé la reddition de comptes, mais aucun répondant n'a fait état de l'imputabilité parlementaire. Il est donc à propos de se demander si cette loi a véritablement modifié les pratiques et la configuration du régime d'imputabilité des hauts fonctionnaires.

Il faut néanmoins considérer les limites méthodologiques de notre recherche, afin de relativiser ses résultats et ses conclusions. Entre autres, le choix d'un autre type d'entretien, comportant davantage de questions, plus courtes, portant uniquement sur les commissions parlementaires, aurait pu engendrer des résultats plus pertinents.

Également, il faut tenir compte du nombre très limité de comparutions parlementaires des sous-ministres de l'échantillon. L'expérience des hauts fonctionnaires rencontrés n'est donc pas représentative de celle de l'ensemble des sous-ministres ayant été en poste depuis 1993.

Malgré ces limites, notre recherche pourra tout de même contribuer à enrichir la documentation sur l'imputabilité parlementaire administrative, en dressant un portrait de l'enjeu à l'heure actuelle. Parmi les recherches pouvant être effectuées sur le sujet, notons une étude comparative sur les exercices d'imputabilité parlementaire de sous-ministres québécois, canadiens, ceux de d'autres provinces, et ceux de d'autres États de Westminster. Les conventions de l'Assemblée nationale, entre autres lors des commissions parlementaires, telles que soulevées par Gélinas, pourraient aussi être spécifiquement étudiées afin de mieux comprendre le déroulement des séances. Enfin, les recherches futures pourraient s'appuyer sur un plus grand échantillon afin de fournir un portrait plus détaillé et plus représentatif.

ANNEXE A

QUESTIONNAIRE

Questions courtes

- 1- Quelle est / a été la durée de votre nomination en tant que sous-ministre en titre?
- 2- Dans quel(s) ministère(s) avez-vous occupé la fonction de sous-ministre en titre?
- 3- Avez-vous au cours de votre mandat comparu en commission parlementaire?
- 4- À quelle fréquence avez-vous comparu en commission parlementaire lors de votre mandat?

Questions longues

- 1- Quels sont, à vos yeux, les contraintes et les défis du travail de sous-ministre en titre?
- 2- Que pensez-vous de la comparution des sous-ministres devant des commissions parlementaires afin de rendre compte de leur gestion?
- 3- Quelles sont les valeurs de la fonction publique québécoise et quel rôle jouent-elles dans votre travail au quotidien?
- 4- Que pensez-vous du partage des rôles et de la reddition de comptes entre les ministres et les sous-ministres?

BIBLIOGRAPHIE

ALDERMAN, R.K. et J.A CROSS. « Ministerial Reshuffles and the Civil Service ». *British Journal of Political Science*, vol. 9, n° 1 (1979), p. 41-65.

AUCOIN, Peter et Ralph HEINTZMAN. « La dialectique de l'imputabilité de la performance dans la réforme de l'administration publique ». In *La gouvernance au XXIe siècle: revitaliser la fonction publique*, sous la dir. de B. Guy Peters et Donald Savoie, p. 181-208. Montréal : Centre canadien de gestion et Les Presses de l'Université Laval, 2001.

AUCOIN, Peter. « Améliorer la responsabilisation gouvernementale ». *Revue parlementaire canadienne*, (automne 2006), p. 20-27.

BARKER, Anthony et Graham K. WILSON. « Whitehall's Disobedient Servants? Senior Officials' Potential Resistance to Ministers in British Government Departments ». *British Journal of Political Science*, vol. 27, n° 2 (1997), p. 223-246.

BERNARD, Louis. « L'évolution du rôle de la haute fonction publique au Québec ». *Télescope*, (hiver 2009), p. 92-101.

BERNARD, André. « L'Assemblée provinciale ». Chap. in André Bernard, *Les institutions politiques au Québec et au Canada*, Montréal, Les Éditions du Boréal, 1995, p. 57-64.

BOISVERT, Martine. « Examen de l'imputabilité dans le système parlementaire canadien : de la responsabilité ministérielle à la *Loi fédérale sur la responsabilité* ». Mémoire de maîtrise, Montréal, Université du Québec à Montréal, 2008, 95 p.

BOURGAULT, Jacques et Stéphane DION. « Haute fonction publique et changement de gouvernement au Québec : le cas des sous-ministres en titre (1976-1989) ». *Politique*, n° 19 (1991), p. 81-106.

BOURGAULT, Jacques. « Les rapports entre parlementaires et fonctionnaires ». In *Le parlementarisme canadien*, sous la dir. de Réjean Pelletier et Manon Tremblay, p. 313-338. Québec : Presses de l'Université Laval, 2000.

BOURGAULT, Jacques. « Le rôle et les défis contemporains des sous-ministres du gouvernement du Canada ». Ottawa : Centre canadien de gestion, 2003, p. 1-129.

BOURGAULT, Jacques. « La responsabilité et l'imputabilité des sous-ministres ». In. (GOMERY, John), *Commission d'enquête sur le programmes des commandites et les activités publicitaires. Rétablir l'imputabilité, recommandations*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2006, p. 93-124.

BOURGAULT, Jacques. « Le rôle du sous-ministre du gouvernement du Canada : sa responsabilité et sa reddition de comptes ». In *Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires. Rétablir l'imputabilité. Études. Volume 1, Le Parlement, les ministres et les sous-ministres*, p. 283-329. Ottawa : La Commission, 2006.

DESLAURIERS, Jean-Pierre. « L'analyse en recherche qualitative ». *Cahier de recherche sociologique*, vol. 5, n° 2 (1987), p. 145-152.

De VISSCHER, Christian. « Autorités politiques et haute administration : une dichotomie repensée par la NGP? ». *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, n° 2 (2004), p. 205-224.

DEWAR, D.B., J.L. MANION et Kenneth KERNAGHAN. « Les valeurs dans la fonction publique : perspective sur la gestion publique ». Ottawa : Centre canadien de gestion, 1994, 45 p.

DOMINGUE, Richard-Philippe. « La réforme de la fonction publique au Royaume-Uni : des leçons pour le Canada ». Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, 1993, 18 p.

GAGNE, R.L. « Accountability and Public Administration ». *Canadian Public Administration*, vol. 39, n° 2 (1996), p. 213-225.

GÉLINAS, André. « Le rôle des parlementaires dans la vie politique québécoise ». In *Le système politique québécois : recueil de textes*, sous la dir. de Daniel Latouche et Édouard Cloutier, p. 69-88. LaSalle : Québec Hurtubise, 1979.

GÉLINAS, André. « La commission parlementaire : mécanisme d'imputabilité à l'égard des sous-ministres et des dirigeants d'organismes ». *Administration publique du Canada*, vol. 27, n° 3 (1984), p. 372-398.

GÉLINAS, André. « Le cadre de gestion de l'an 2000 ». Chap. in *L'administration centrale et le cadre de gestion : les ministères, les organismes, les agences, les appareils centraux*, p. 601-657. Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2003.

GOW, Iain James. « Propos dissidents sur l'imputabilité parlementaire des hauts fonctionnaires québécois ». *Administration publique du Canada*, vol. 38, n° 1 (1996), p. 145-149.

GRIGORESCU, Alexandru. « Transparency of Intergovernmental Organizations: The Roles of Member States, International Bureaucracies and Nongovernmental Organizations ». *International Studies Quarterly*, vol. 51, n° 3 (2007), p. 625-648.

HALLIGAN, John. « New public sector models: Reforms in Australia and New Zealand ». In *Public sector reforms : Rationale, trends and problems*, sous la dir. de J. E. Lane, p. 17-46. Londres : Sage, 1997.

HAQUE, Shamsul. « Importance de l'imputabilité dans la nouvelle approche de la gouvernance publique ». *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 66, n° 4 (2000), p. 709-731.

HARMEGNIES, Claude. « Les commissions parlementaires à Québec ». *Les Cahiers de droit*, vol. 15, n° 1 (1974), p. 73-146.

KERNAGHAN, Kenneth. *Une vocation spéciale: Valeurs, éthique et professionnalisme de la fonction publique*. Agence de la fonction publique du Canada, Collection Fonction publique -Études et découvertes, 2007, 48 p.

LAGROYE, Jacques. « Les processus de politisation ». Chap. in *La politisation*, p. 359-372. Coll. « Socio-Histoires ». Paris : Belin, 2003.

LEMIEUX, Jean-Guy. « Propos favorables à l'imputabilité parlementaire des hauts fonctionnaires québécois ». *Administration publique du Canada*, vol. 38, n° 1 (1996), p. 139-144.

MORIN, Benoît. « Pour une meilleure qualité du service au citoyen : déconcentration et imputabilité ». *Canadian Public Administration*, vol. 35, n° 2, (juillet 1992), p. 181-193.

MULGAN, Richard. « Accountability: an Ever-Expanding Concept? ». *Public Administration*, vol. 78, n° 3 (2000), p. 555-573.

NORMAND, Robert. « Les relations entre les hauts-fonctionnaires et le ministre ». *Administration publique du Canada*, vol. 27, n° 4 (1984), p. 522-541.

NYE, Joseph S. « Globalization's Democratic Deficit: How to Make International Institutions More Accountable ». *Foreign Affairs*, vol. 80, n° 4 (2001), p. 2-6.

OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Économiques). *La haute fonction publique: bilan d'une réforme au Canada, au Royaume-Uni et aux États-Unis*. Paris : OCDE, 1999, 41 p.

PAILLÉ, Pierre et Alex MUCHIELLI. « L'analyse thématique ». Chap. in *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, p. 123-145. Paris : Armand Colin, 2008.

PATRY, Maurice. « L'expérience des gouvernements en matière d'imputabilité ». In *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*, sous la dir. de Roland Parenteau, p. 327-348. Sainte-Foy : Les Presses de l'Université du Québec, 1992.

PETERS, B. Guy. « La reddition de comptes publique des organismes publics autonomes ». In. *Rétablissement l'imputabilité*, sous la dir. de John Howard Gomery, p. 317-362. « Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires ». Ottawa, vol. 3, 2006.

PIRON, Florence. « Éthique, gestion et hiérarchie dans l'administration publique québécoise ». Rapport de terrain (Laboratoire d'éthique publique). Montréal, École nationale d'administration publique, 2003, 36 p.

PIRON, Florence. « La gestion, l'éthique et la modernisation de la fonction publique québécoise : réflexions de trois femmes sous-ministres en titre ». *Recherches féministes*, vol. 20, n° 1 (2007), p. 129-150.

QUÉBEC (ASSEMBLÉE NATIONALE). *Le travail en commission*. En ligne. Consulté le 2 décembre 2013. <http://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/travail-commission.html>

QUÉBEC (GOUVERNEMENT). *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*, 21 novembre 2002. En ligne. Consulté le 20 juin 2012. http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/ethique_valeurs/declaration_valeurs.pdf

RHODES, R.A.W., John WANNA et Patrick WELLER. « Ministerial Responsibility ». Chap. in *Comparing Westminster*, p. 134-154. Oxford : Oxford University Press, 2009.

RHODES, R.A.W., John WANNA et Patrick WELLER. « Parliaments and Representation ». Chap. in *Comparing Westminster*, p. 187-218. Oxford : Oxford University Press, 2009.

RHODES, R.A.W., John WANNA et Patrick WELLER. « The Public Service ». Chap. in *Comparing Westminster*, p. 155-186. Oxford : Oxford University Press, 2009.

RINFRET, Nathalie. « L'expérience des « rescapés » des réformes néolibérales de la fonction publique au Québec ». *Revue française d'administration publique*, vol. 4, n° 132 (2009), p. 841-853.

ROUBAN, Luc. « L'univers axiologique des fonctionnaires ». *Revue française d'administration publique*, vol. 4, n° 132 (2009), p. 771-788.

ROYAUME-UNI (CABINET OFFICE INTERNAL NOTE). *The duties and responsibilities of civil servants in relation to ministers*, rédigé par Robert ARMSTRONG, 1985, 5 p.

SAVOIE-ZAJC, Lorraine. « L'entrevue semi-dirigée ». In *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*, sous la dir. de Benoît GAUTHIER, p. 337-360.

SUTHERLAND, Sharon. « The Al-Mashat Affair: Administrative Responsibility in Parliamentary Institutions ». *Canadian Public Administration*, vol. 34, n° 4 (1991), p. 573-603.

SWIFT, Frank. « Gestion stratégique dans la fonction publique : l'évolution du rôle du sous-ministre ». Ottawa: Centre canadien de gestion, 1993, 79 p.