Document generated on 10/11/2024 10:26 p.m.

Politique et Sociétés

Enjeux contemporains de gouvernance pour les sous-ministres du gouvernement du Canada de Jacques Bourgault, Montréal, JFD Éditions, 2021, 195 p.

Christian Jaouich

Volume 42, Number 2, 2023

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1098871ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1098871ar

See table of contents

Publisher(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1203-9438 (print)
1703-8480 (digital)

Explore this journal

Cite this review

Jaouich, C. (2023). Review of [*Enjeux contemporains de gouvernance pour les sous-ministres du gouvernement du Canada* de Jacques Bourgault, Montréal, JFD Éditions, 2021, 195 p.] *Politique et Sociétés*, *42*(2), 193–196. https://doi.org/10.7202/1098871ar

© Société québécoise de science politique, 2023

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

truite par Julien Landry, offre un exercice de cartographie sommaire mais pertinente du clivage idéologique qu'on peut y constater en surplomb. En plus des *think tanks* de droite libérale ou conservatrice, ceux de gauche et de centre, on retrouve des organisations spécifiques comme celles qui sont essentiellement vouées à la taxation, aux relations internationales, à la représentation des intérêts régionaux, ou qui se présentent comme auxiliaires des gouvernements provinciaux, municipaux ou fédéral, sinon des mouvements sociaux. En matière de *modus operandi*, d'orientation idéologique, de volonté de réformes politiques, les chapitres de l'ouvrage ont pour pertinence de nous rappeler que le maître-mot pour parler des *think tanks* demeure le même depuis longtemps : diversité.

Également, la lecture de cette thèse ne fait pas l'économie de la nature hyper-relationnelle qui explique la fondation, la survie, la gloire et la fermeture d'un *think tank* qui dépend toujours des qualités du directeur et de son carnet d'adresses, car obtenir des contrats de recherche, des dons pour plusieurs millions, rassembler des experts, rejoindre les médias et les fonctionnaires ne sont pas à la portée de tous ; d'où les très visibles portes tournantes entre ces univers évoquées au long de la démarche de ce livre publié aux Presses de l'Université d'Ottawa. Complet et équilibré, *Les think tanks et le discours expert sur les politiques au Canada* a aussi l'avantage d'être le premier au Canada à ne pas avoir ignoré sans plus de considération les *think tanks* québécois dont la faune s'est largement développée depuis le début de notre siècle.

En conclusion, le livre de Julien Landry permet de répondre à la question la plus pertinente concernant ces objets « qui dérangent » : de quoi les *think tanks* sont-ils le nom lorsqu'on considère l'état des lieux qu'ils nous laissent ? C'est-à-dire un écosystème où le régime de connaissance est plus polarisé que jamais, surtout hors université, traversé qu'il est aussi par une quantité de sources de financement intéressées et où les experts des *think tanks* ont réinventé les débats politiques dans le langage de l'expertise… Les *think tanks* sont ces innovations organisationnelles qui ont permis de révéler les identités politiques derrière les discours d'expertises. Car malgré le recours systématique aux faits, aux chiffres, aux données, dit-il, « la technique n'efface pas le politique, ni les intérêts, ni le pouvoir » (p. 254). Au fond, en suivant les rhizomes de leurs sources de financement, de leurs alliances politiques et médiatiques, les pistes de leurs échanges de personnel, ils ont mis à nu la construction hautement sociologique et symbolique de l'expertise contemporaine.

Guillaume Lamy
Département de science politique, Université du Québec à Montréal
lamy.g@outlook.com

Enjeux contemporains de gouvernance pour les sous-ministres du gouvernement du Canada, de Jacques Bourgault, Montréal, JFD Éditions, 2021, 195 p.

Le rapport préparé par Jacques Bourgault a pour objectif « d'observer les changements de la pratique du rôle et du travail de la fonction de sous-ministre, plus particulièrement entre 2001 et 2015 » (p. 17). Cette méthode comparative entre un premier rapport rédigé en 2001 et une actualisation des données recueillies en 2015 vise à évaluer si les gouvernements de Stephen Harper et de Justin Trudeau ont amené des changements dans le rôle et le travail des sous-ministres. Pour mener à bien son enquête, le professeur Bourgault a transmis une demande d'entretien et un questionnaire à 37 sous-ministres travaillant au gouvernement fédéral. Pour constituer son échantillon d'entretiens, il utilise une définition large de la notion de « sous-ministre » : il regroupe en effet sous ce titre l'ensemble des hauts fonctionnaires qui participent au petit-déjeuner du greffier le mercredi, c'est-à-dire les sous-ministres titulaires d'un ministère, mais également les dirigeants des principales agences gouvernementales fédérales. Parmi les 37 sous-ministres contactés, 34 ont accepté de se prêter à l'exercice et c'est sur cet échantillon

que se basent les analyses présentées dans ce rapport.

Afin de faciliter la synthèse, j'ai regroupé les principaux éléments du rapport dans deux grandes catégories qui ne sont pas utilisées par l'auteur, mais qui vont permettre de présenter l'information d'une manière concise et cohérente. Dans un premier temps, il sera question du rôle et des enjeux de la fonction de sous-ministre pour ensuite enchaîner avec les relations du sous-ministre avec la sphère politique et les organismes centraux du gouvernement.

Rôle et enjeux de la fonction de sous-ministre

Entre 2001 et 2015, le professeur Bourgault note, à la suite des entretiens menés, qu'il y a eu un changement considérable dans la fonction de sous-ministre. L'arrivée d'Internet et des médias sociaux a mené à un élargissement des acteurs de la société civile (associations, groupes de pression, citoyens, *think tanks*) qui participent au processus d'élaboration des politiques publiques. Alors qu'au début des années 2000, le sous-ministre était le principal conseiller du ministre en matière d'élaboration des politiques, l'externalisation de l'expertise de la fonction publique vers les entreprises privées et la participation de plus en plus accrue de groupes de pression dans la vie politique ont fait en sorte que le sous-ministre n'a plus ce monopole de l'expertise. Cette multiplicité des acteurs oblige le sous-ministre du XXIe siècle (contrairement à ses prédécesseurs) à anticiper les enjeux, à décoder les médias sociaux et à organiser le travail de son ministère de manière à gérer l'accélération constante de l'activité politique. Dans l'un des entretiens, un sous-ministre remarquait que l'époque où un ministère avait un mois pour produire une note sur un sujet est complètement révolue ; il est difficile aujourd'hui de concevoir qu'un tel délai serait même concevable pour produire une note.

Cette accélération constante de la vie politique et donc de l'activité des ministères oblige le sous-ministre à gérer de la manière la plus efficace possible sa ressource la plus importante : son temps. Selon les données compilées par le professeur Bourgault, un sous-ministre travaille en moyenne 65 heures par semaine et 40 % de ces heures sont dédiées à la gestion courante du ministère. Les heures restantes sont réparties entre les rencontres avec le ministre, les relations avec les organismes centraux et le greffier, ainsi que les activités de terrain. Il n'est donc pas étonnant que plusieurs sous-ministres indiquent qu'il peut être facile, surtout au moment de l'arrivée en poste, de s'éparpiller dans les différents dossiers et ainsi perdre de vue ses priorités.

Un autre changement notable dans le rôle des sous-ministres est, selon l'auteur, le fait qu'ils ont perdu une certaine initiative dans l'élaboration des politiques publiques. Dans les années 1990, les sous-ministres avaient davantage de latitude pour créer des politiques publiques, étant donné qu'ils possédaient l'expertise pour le faire ; cette expertise est aujourd'hui de plus en plus externalisée vers des groupes hors de la fonction publique. Cette perte d'initiative de la part des sous-ministres s'explique également, selon Bourgault, par la croissance de l'intervention du bureau du premier ministre dans les affaires courantes de l'État. C'est souvent ce bureau qui dicte les orientations et qui lance les initiatives que les sous-ministres doivent, sous la supervision du Bureau du Conseil privé, exécuter.

Relations avec la sphère politique et les organismes centraux

Selon Bourgault, les sous-ministres consacrent en moyenne 30 % de leur temps de travail hebdomadaire à gérer les relations avec le politique (cabinet du ministre) et les organismes centraux (ministère des Finances, Secrétariat du Conseil du trésor et Bureau du Conseil privé). Contrairement à la pratique en vigueur pendant une bonne partie de la deuxième moitié du XXe siècle, les sous-ministres du XXIe doivent prendre en compte la plus grande intervention du bureau du premier ministre dans les affaires des ministres, ce qui tend à fragiliser les ministres et les relations que les sous-ministres peuvent avoir avec eux.

De plus, l'accélération constante de la vie politique fait en sorte que la zone entre la sphère administrative et le politique devient de plus en plus mince, car les sous-ministres doivent dorénavant anticiper les enjeux politiques et ainsi préparer leur ministre en conséquence. Par ailleurs, selon Bourgault, la gouvernance interne des ministères a changé pour donner une plus grande place aux directeurs de cabinet qui tendent à gérer les affaires quotidiennes du ministère avec le sous-ministre, alors que les rencontres directes avec le ministre peuvent se dérouler uniquement sur une base hebdomadaire.

En ce qui a trait à la relation avec les organismes centraux, celle-ci peut s'avérer très complexe pour les sous-ministres. D'une part, le sous-ministre et le ministre souhaitent faire avancer leurs dossiers sectoriels alors que, d'autre part, les organismes centraux sont plutôt dans une logique de cohérence de l'activité gouvernementale. Les sous-ministres rencontrés rappellent l'importance d'obtenir l'appui des organismes centraux avant de recommander une idée à leur ministre. Plusieurs soulignent d'ailleurs avoir une très bonne collaboration avec les fonctionnaires des organismes centraux, précisant par ailleurs rencontrer des écueils avec les instances politiques de ces organismes. Sous le gouvernement de Stephen Harper, où le Conseil des ministres se réunissait rarement, la plupart des décisions étaient prises par le comité ministériel « Plans et Priorités » qui était présidé par le premier ministre. Même scénario du côté du Conseil du trésor où certains sous-ministres indiquent que les ministres membres du Conseil avaient une tendance à s'ingérer dans le micro-détail des dossiers.

Analyse

L'approche comparative utilisée par Bourgault dans son rapport permet de saisir de manière générale l'évolution de la fonction de sous-ministre entre le début des années 2000 et le gouvernement de Justin Trudeau. Cette étude prosopographique donne également certaines clés de lecture pour comprendre les grands rouages du fonctionnement de l'État à son sommet et les interactions que peut avoir le personnel politique avec les hauts fonctionnaires. Il est indéniable que le rapport de Jacques Bourgault va apporter un bon éclairage sur ce personnage central d'un gouvernement qu'est le sous-ministre qui, par définition, préfère rester dans l'ombre de son ministre.

L'une des forces du rapport est sans aucun doute l'échantillon d'entretiens. Les nombreuses citations présentées apportent une richesse au document puisqu'elles livrent des informations qu'aucun ouvrage d'administration publique ne serait en mesure d'apporter, puisqu'on y retrace le quotidien de plusieurs sous-ministres. Comme le rappelle le sociologue Pierre Bourdieu dans son ouvrage *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps* (Éditions de Minuit, 1989), une sociologie rigoureuse de l'État doit à la fois articuler, d'une part, une étude fine des structures qui composent l'État et qui met en lumière leurs interactions et leur position hiérarchique les unes par rapport aux autres et, d'autre part, une analyse rigoureuse des agents qui font fonctionner l'État, notamment leur parcours scolaire, leur origine sociale, leur manière d'aborder les problèmes et, *in fine*, leur perception qu'ils ont de leur rôle et de leur environnement. Ce rapport vient donc enrichir cette analyse du rôle des agents de l'État, en l'occurrence ici les sous-ministres.

La faiblesse du rapport réside cependant dans l'analyse des entretiens qui sont souvent retranscrits sans être analysés. La lecture du document me laisse penser que celui-ci a été écrit rapidement sans qu'une réflexion en profondeur n'ait été effectuée sur la manière de présenter l'information. Certains passages, souvent répétitifs, auraient pu être retirés pour laisser place à une analyse plus approfondie. Par exemple, la question des relations entre le sous-ministre et ses sous-ministres adjoints a été mise de côté alors que l'on insiste tout au long du document sur l'importance pour le sous-ministre de bien connaître son ministère afin d'être en mesure de prioriser les dossiers. Je comprends cependant que ce rapport est une lecture qui permet d'offrir au lectorat intéressé une matière première

avec laquelle travailler pour creuser plus amplement certaines thématiques qui y sont abordées.

En dépit de ces quelques lacunes, *Enjeux contemporains de gouvernance pour les sous-ministres du gouvernement du Canada* demeure très intéressant pour celles et ceux qui s'intéressent à l'interface politico-administrative et aux grands enjeux de gouvernance de l'État.

Christian Jaouich
Ministère du Conseil exécutif, Gouvernement du Québec
christian.jaouich.1@gmail.com

La créativité de la crise, d'Évelyne Grossman, Paris, Les Éditions de Minuit, 2020, 128 p.

* * *

L'art impossible, de Geoffroy de Lagasnerie, Paris, Presses universitaires de France, 2020, 80 p.

Dans un article publié par la *London Review of Books* en novembre 1980, quelques mois après le décès de Jean-Paul Sartre, le sociologue Pierre Bourdieu examine les conditions qui ont permis au philosophe existentialiste de se hisser au sommet du champ intellectuel français dans la période d'après-guerre. Bourdieu affirme que Sartre est parvenu à faire converger, en sa propre personne, différentes manières d'être un·e intellectuel·le qui étaient auparavant séparées (philosophe, critique littéraire, militant·e, écrivain·e, etc.), ce qui a maximisé son influence en lui permettant d'intervenir dans une grande variété de milieux. L'analyse offerte par Bourdieu met en lumière le contexte social qui a assuré à Sartre une place aussi importante dans l'espace public en France et à l'international, ainsi que les facteurs qui ont transformé durablement ce contexte, notamment les pressions exercées par la bureaucratie gouvernementale, les médias et le marché des biens culturels, qui ont réduit considérablement l'autonomie de l'*intelligentsia* française. Nous pouvons reconnaître, dans les deux ouvrages recensés ici, un effort semblable pour dépersonnaliser la question de la création et des œuvres, en les abordant en termes de conditions sociales, de stratégies et de publics plutôt que d'individus exceptionnels. *La créativité de la crise* se penche sur la production des œuvres artistiques, en nous invitant à décentrer le regard que nous portons sur ce processus, tandis que *L'art impossible* propose une perspective critique sur la circulation et la réception des œuvres. Ces deux livres méritent pleinement notre attention, tant pour les réflexions qu'ils mettent de l'avant que pour leur contribution à une lecture plus fine des croisements entre les arts et les sciences sociales.

* * *

La créativité de la crise prend pour point de départ la crise de l'inspiration, qui peut être interprétée comme une épreuve individuelle ou comme un phénomène collectif, une « crise actuelle engendrée par la perte de foi dans un progrès supposé apporter le bien-être à l'ensemble de l'humanité » (p. 13). Évelyne Grossman associe cette crise à différents facteurs, parmi lesquels nous pouvons mentionner un « défaitisme, propre à la déliquescence de l'époque, une absence de volonté » (p. 38) et une « crise du sujet créateur voire crise du sujet tout court – grand thème post-traumatique de l'après-Première Guerre mondiale qui culmine vers la fin des années soixante » (p. 60). L'autrice suggère plusieurs pistes pour affronter la crise de l'inspiration, qui peuvent être regroupées dans deux catégories, soit la « fin de la croyance au génie solitaire » (p. 52) et les différentes techniques qui permettent aux créateurs et aux créatrices de persévérer face au risque de découragement, d'entretenir leur engouement et « d'apprendre à jouer, sans assurance aucune, avec la force déstabilisante de l'interprétation-création, son mouvement instable » (p. 119). Grossman convoque les philosophes Gilles Deleuze et Michel Foucault, en invitant les créateurs et les créatrices à s'engager dans un « exercice de dépersonnalisation » qui les mène à se lier aux « multiplicités qui [les] traversent » et aux « intensités qui [les] parcourent »