Document généré le 12 oct. 2024 02:08

Politique

Politique

Les « experts » et le pouvoir

André Bernard

Volume 1, numéro 1, janvier 1982

Les intellectuels et les pouvoirs

URI : https://id.erudit.org/iderudit/040391ar
DOI : https://doi.org/10.7202/040391ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

0711-608X (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Bernard, A. (1982). Les « experts » et le pouvoir. *Politique*, *1*(1), 47–61. https://doi.org/10.7202/040391ar

Tous droits réservés © Société québécoise de science politique, 1982

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

érudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

Les « experts » et le pouvoir

André Bernard
Université du Québec à Montréal

Les détenteurs des postes d'autorité au sein de l'appareil gouvernemental font souvent appel à des experts du secteur privé quand ils se voient confrontés à des choix difficiles ou à des problèmes complexes. Ils consultent des spécialistes, sollicitent leurs avis ou conseils. Ces spécialistes, que l'on consulte, sont communément appelés « consultants », conformément à la terminologie de langue anglaise, ou encore experts-conseils, selon l'expression utilisée dans les publications officielles de langue française du gouvernement du Canada.

La présence de ces experts du secteur privé dans la prise des décisions gouvernementales a suscité diverses polémiques au cours des récentes années. Ainsi, vers 1970, on fit un scandale, à New York, de la révélation suivant laquelle l'administration municipale avait versé quelque 67 millions de dollars à des « consultants » au cours de l'exercice budgétaire précédent[1]. Dans cette révélation, on voyait matière à scandale, non seulement du fait des sommes en cause, mais encore en raison du statut même de ceux qu'on appelle « consultants ». Pour les avis

1. Cas examiné au début de l'ouvrage d'Allan W. Lerner, *The Politics of Decision-Making: Strategy, Cooperations, and Conflict* (Beverly Hills, Sage Publications Inc., 1976).

ou conseils qu'ils fournissent aux autorités politiques et administratives des divers organismes gouvernementaux, ces « consultants », en effet, bénéficient de rétributions largement supérieures à celles qui sont accordées à des fonctionnaires de même compétence effectuant un travail analogue ; ils sont recrutés sans concours, souventes fois à l'étranger, contrairement aux pratiques normalement en vigueur dans le secteur public ; ils n'ont jamais à rendre compte de leurs performances, contrairement aux élus ou aux employés du secteur public...

On a d'ailleurs écrit[2] que l'influence exercée par les experts, dans la prise des grandes décisions gouvernementales, contredisait les principes de la démocratie. À côté des thèses voulant que le pouvoir soit monopolisé par les riches (ploutocratie), ou par les employés des bureaux de l'État (bureaucratie), ou encore par les techniciens occupant des postes de direction (technocratie), serait ainsi avancée une nouvelle thèse suivant laquelle le pouvoir qui revient légitimement à la population toute entière serait dorénavant usurpé par les « experts ».

La plupart des ouvrages consacrés à l'étude de l'influence des experts dans le domaine des décisions militaires[3] vont même jusqu'à conclure qu'il est dangereux pour la société de se fier aux avis des experts. Les experts, en effet, avec leur spécialisation poussée, manquent de perspective et de sens politiques ; en outre, en dépit de leurs prétentions de neutralité, ils sont généralement aveuglés par leurs options idéologiques ;

---

2. Voir par exemple le petit livre intitulé *Science and Government*, de Sir Charles Percy Snow (Cambridge, Harvard University Press, 1961), qui traite des grandes décisions relatives à la recherche militaire et à la stratégie de guerre au Royaume-Uni entre 1935 et 1945.

3. Voir les conclusions du petit livre de Sir Charles Percy Snow, *Science and Government*, *op. cit.*, pages 54-84. On trouvera des points de vue plus ou moins similaires dans *American Scientists and Nuclear Weapons Policy* de R. Gilpin (Princeton, Princeton University Press, 1962) ou dans *Diplomats, Scientists, and Politicians : The United States and the Nuclear Test-Ban Negotiations* de E. Stein et E. Jacobsen (Ann Arbor, University of Michigan Press, 1964).

ils sont enfin très souvent dominés par la recherche de leurs intérêts égoïstes et s'avèrent parfois incapables de résister à la tentation d'utiliser leurs jargons et leurs mathématiques pour masquer leur indigence morale et intellectuelle.

Malgré l'opinion qui tient l'influence des experts du secteur privé sur les grandes décisions du secteur public pour illégitime et même nocive, le recours aux experts du secteur privé paraît s'être étendu à tous les organismes gouvernementaux importants en Amérique du Nord au cours des dernières décennies, car le nombre des «consultants» privés traitant avec le secteur public a augmenté et les sommes engagées par les gouvernements sous la rubrique experts-conseils (ou, en anglais, «consultants») n'ont cessé de croître.

Compte tenu des réactions négatives suscitées par le recours aux experts, il paraît intéressant de chercher à savoir *pourquoi* les décideurs publics consultent encore davantage les experts du secteur privé. Il paraît intéressant de chercher à savoir *pourquoi* l'on maintient les privilèges dont bénéficient ces experts du secteur privé dans leurs rapports avec les organismes publics. Enfin, au-delà de ces explications à trouver, il paraît également intéressant de tenter de mesurer les *conséquences* que peut avoir ce recours aux experts privés pour les décisions gouvernementales.

L'objet des pages suivantes est d'identifier les voies de recherche et les hypothèses réalistes qui, éventuellement, permettraient de répondre aux interrogations suscitées par l'examen de la relation établie entre les experts privés et le pouvoir.

Définitions et distinctions

Les experts privés dont il est question ici sont ceux qui louent leurs services ou vendent leurs avis et conseils, à titre de conseillers dans la prise des décisions, aux détenteurs des postes d'autorité dans des organismes gouvernementaux

dont ils ne font pas eux-mêmes partie. Autrement dit, il s'agit ici d'étudier la relation établie entre les décideurs du secteur public et des personnes, appelées experts (ou experts-conseils ou encore «consultants»), qui remplissent, à la fois, chacune des conditions suivantes:

a) être rétribuées par l'organisme public qui loue leurs services ou achète leurs avis et conseils,
b) ne pas faire partie de cet organisme public et de son personnel régulier, non plus que d'un autre organisme public (telles les instances consultatives officielles rattachées aux administrations publiques fédérales, provinciales ou locales),
c) intervenir dans le processus de prise des décisions, soit à l'étape de l'évaluation des situations que visent les décisions concernées, soit aux étapes relatives aux options envisagées quant aux objectifs et quant aux moyens de les atteindre.

Ce sont là les conditions remplies, à l'égard des entreprises privées qui louent leurs services ou achètent leurs avis et conseils, par ceux qu'on appelle, dans le monde des affaires, des conseillers en gestion, des conseillers fiscaux, des ingénieurs-conseils ou, selon le terme générique usuel, les experts-conseils. Recrutés en vertu de leur compétence spécialisée, ces experts sont rétribués pour leurs services, avis ou conseils, mais ils ne font pas partie de l'entreprise qui loue ces services ou achète ces avis et conseils, alors même que ces services, avis ou conseils sont recherchés aux fins d'éventuelles décisions.

Il faut, en conséquence, bien distinguer les experts-conseils des sous-traitants. Les sous-traitants sont des exécutants; leur rôle est de réaliser les objectifs établis. Les experts-conseils, au contraire, participent à la définition des objectifs et au choix des moyens de les réaliser; leur rôle est de contribuer à l'information requise pour prendre les décisions.

Il faut, par ailleurs, distinguer les experts-conseils des autres participants au processus de prise des décisions. Il faut d'abord les distinguer des membres du personnel des organis-

mes publics, qui, eux aussi, peuvent participer au processus de prise des décisions, mais qui, à la différence des experts-conseils «extérieurs», *font partie* de ces organismes publics. Il faut ensuite les distinguer des démarcheurs qui, de l'extérieur, exercent des pressions sur les membres des organismes publics puisque, à la différence de ces démarcheurs, ils sont rétribués par les organismes publics qui, autre distinction, louent leurs services ou achètent leurs avis et conseils.

Une distinction supplémentaire peut enfin s'avérer utile dans la mesure où certains auteurs peuvent considérer comme «extérieurs» aux organismes publics les conseils et comités consultatifs mis sur pieds par ces organismes aux fins de ce qu'on appelle l'administration consultative[4]. Les experts-conseils en effet ne font pas partie de ces comités, encore qu'ils peuvent louer leurs services à de tels comités. Dans les pages suivantes, l'expression «expert-conseil» ne comprend pas les membres des organismes consultatifs officiels.

Ces distinctions ne sont pas les seules que l'on pourrait suggérer. Les notions de décision[5] et de pouvoir[6], par exemple,

---

4. Voir «L'administration consultative au Québec», pages 421-444 dans *Les grands rouages de la machine administrative québécoise*, par Alain Baccigalupo (Montréal, Éditions Agence d'ARC Inc., 1978), où on lit: «... seuls ont retenu notre attention les conseils consultatifs externes et centraux, ce qui laisse évidemment en dehors du champs de l'enquête les nombreuses commissions consultatives internes à l'administration, les contrats de service passés par l'administration avec des experts individuels ou avec des bureaux d'étude, les consultations auprès d'organismes étrangers ou internationaux, ainsi que les conseils consultatifs externes régionaux ou locaux». Pour un complément sur ce sujet, voir «La représentativité dans l'administration consultative» de Julien Bauer, *Administration publique du Canada — Canadian Public Administration* (vol. XXIV, automne 1981), pages 452-468, ou encore *La consultation dans l'administration contemporaine*, un recueil préparé sous la direction de Georges Langrod (Paris, Cujas, 1972).

5. On se référera à l'ouvrage de synthèse de Lucien Sfez, *Critique de la décision* (Paris, Armand Colin, 1973) pour une vue d'ensemble des problèmes posés par la notion de décision.

6. Deux chapitres de l'ouvrage de Nicole Laurin-Frenette, *Classes et pouvoir — les théories fonctionnalistes* (Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1978), «La problématique du pouvoir», pages 227-306, peuvent donner une bonne idée des

impliquent en effet des distinctions additionnelles puisqu'il est possible de proposer à leur propos plusieurs définitions et diverses typologies. Ces distinctions additionnelles, cependant, ne paraissent pas essentielles dans le présent exposé, car celui-ci ne fait qu'explorer le champ des rapports entre les experts et le pouvoir.

L'identification des experts-conseils

Les détenteurs de postes d'autorité, au sein de l'appareil gouvernemental, ne révèlent pas volontiers les noms des experts-conseils du secteur privé qu'ils ont pu consulter et c'est à la faveur de conjonctures particulières que les noms de certains experts paraissent dans les comptes rendus des débats parlementaires ou dans les chroniques de la presse.

Les noms des experts paraissent toutefois dans les pages des comptes publics, car la loi prescrit la publication des noms des bénéficiaires des paiements d'une certaine importance effectués au cours d'une année sous chacune des rubriques utilisées dans la loi annuelle des subsides (ou crédits).

Les rubriques des comptes publics qui couvrent les paiements versés aux experts sont intitulées: « services professionnels et spéciaux » (ou « administratifs »). Ces rubriques recouvrent toutefois bien autre chose que les paiements versés aux experts puisqu'on peut y trouver tout aussi bien les paiements consentis aux services d'entretien des immeubles que les émoluments des agences de publicité.

Un examen des comptes publics soumis à la Chambre des Communes du Canada depuis vingt ans (de 1960-1961 à

---

problèmes posés par la notion de pouvoir. Voir également « Les trois tares du concept de pouvoir », pages 36-40 dans *Fonctionnement de l'État* de Gérard Bergeron (Québec, Presses de l'Université Laval, 1965) ou encore « Le pouvoir, l'influence, l'autorité », pages 47-90 dans *L'analyse politique contemporaine* de Robert Dahl (Paris, Éditions Robert Laffont, 1973), une traduction de *Modern Political Analysis* (1963 et 1970).

1978-1979) révèle que la part des crédits du gouvernement fédéral versée à des experts-conseils du secteur privé pour leurs avis est passé de moins de $300,000. pour 1960-1961 (sur un budget de quelque 6 milliards de dollars, cette année-là) à plus de 88 millions de dollars en 1978-1979 (sur un budget de quelque 47 milliards). En 1960-1961, l'expression «expert-conseil» n'apparaît nulle part dans les livres des comptes publics mais il est possible d'établir qu'un certain nombre d'avocats, d'ingénieurs, d'économistes et autres spécialistes ont agi à titre d'experts-conseils, la version anglaise de ces publications les identifiant comme «consultants» et le contexte révélant que l'objet des consultations était en rapport avec l'élaboration de projets de loi. Les sommes versées à toutes ces personnes, en 1960-1961, sont individuellement modestes, et localisées dans un nombre restreint d'organismes (le Conseil privé, le ministère de la santé et le ministère des transports enregistrant la moitié des paiements repérés).

Tel n'est plus le cas cinq années plus tard alors que, dorénavant, les sommes que les comptes publics identifient clairement comme honoraires d'experts-conseils dépassent un total de 12 millions de dollars, soit plus de un dixième de un pour cent du budget des dépenses du gouvernement fédéral. Près de la moitié des quarante-trois organismes fédéraux considérés dans les comptes publics de 1966-1967 ont eu recours à des experts-conseils, identifiés comme experts-conseils, ou à des spécialistes rémunérés pour des services de «consultation», le contexte suggérant que ces services s'inscrivaient dans le processus d'élaboration des décisions de l'organisme impliqué.

Depuis 1970, si l'on en juge d'après les comptes publics d'Ottawa, à peu près tous les organismes et ministères du gouvernement fédéral versent des honoraires à des personnes identifiées comme «consultants» ou experts-conseils. En 1972-1973, les sommes versées à des experts-conseils (ou à des spécialistes,

pour services de consultation) atteignaient quelque 35 millions de dollars, soit presque un quart de un pour cent des dépenses budgéraires totales de cette année-là ($16,121,000,000). Parmi les rares organismes qui, en 1972-1973, n'avaient pas eu recours à des experts-conseils, les principaux étaient le Sénat, la Chambre des Communes et le Gouverneur général...

Il y a une rubrique pour les « services professionnels et administratifs » dans les comptes publics de la province de Québec, mais les dépenses qui y sont enregistrées ne sont pas ventillées exactement comme celles des comptes publics du gouvernement fédéral. En 1979-1980, 214 millions de dollars ont été inscrits sous cette rubrique (« services professionnels et administratifs ») alors que les dépenses budgétaires totales du gouvernement du Québec atteignaient 15 milliards. Si, comme à Ottawa, les frais des experts-conseils constituent un minimum de 5 pour cent des dépenses inscrites à cet item, on peut estimer à 10 millions au moins le montant des honoraires versés à des experts-conseils par le gouvernement du Québec.

Une analyse sommaire des raisons sociales des firmes bénéficiaires des paiements effectués au Québec au titre des « services professionnels et administratifs » révèle, comme à Ottawa, une croissance du nombre des sociétés d'experts-conseils ou « consultants », et une augmentation régulière de la part du budget qui leur est affectée.

Pourquoi recourir aux experts-conseils ?

On admet facilement que les experts-conseils du secteur privé ont aujourd'hui, auprès des autorités politiques, une présence qu'ils n'avaient pas encore (ou pas autant) il y a vingt ans.

La grande raison, évoquée pour expliquer ce recours aux experts de « l'extérieur », réside dans la volonté présumée des

chefs politiques de réduire l'influence des fonctionnaires sur l'élaboration des grandes décisions.

Dans une conférence[7] prononcée en 1967, le sous-ministre John J. Deutsch avait perçu une telle volonté et il avait suggéré que, dans l'avenir, les hauts-fonctionnaires allaient avoir un rôle décroissant dans l'élaboration des nouvelles politiques gouvernementales. Pour soutenir son point de vue, il faisait état du nombre croissant, déjà à l'époque, de commissions, conseils, comités, et autres organes de consultation « externe » constitués par les gouvernants. John Deutsch insistait, en particulier, sur le recours de plus en plus fréquent aux firmes de « consultants », aux instituts de recherche, aux experts du secteur privé... John Deutsch, en un mot, voyait l'influence des hauts-fonctionnaires décroître au profit de « consultants » extérieurs.

L'Institut d'administration publique du Canada, qui regroupe des hauts-fonctionnaires, a consacré l'un de ses séminaires annuels, celui de 1957, à l'administration consultative, et un autre, celui de 1970, à Toronto, aux experts-conseils en administration publique (« Consultants in Public Administration »)[8]. Les conclusions de ces réunions rejoignent celles du sous-ministre John J. Deutsch: l'influence des experts de « l'extérieur » croît aux dépens de celle des hauts-fonctionnaires.

---

7. John J. Deutsch, « The Public Service in a Changing Society/Le service public dans une société en évolution », *Administration publique du Canada — Canadian Public Administration* (vol. XI, printemps 1968) pages 1-18.

8. La rencontre de 1957 (Ninth Annuel Conference of the Canadian Institute of Public Administration) avait pour thème: « To Commission or not to Commission ». La revue trimestrielle de l'Institut a consacré un numéro spécial à l'administration consultative au Canada: *Canadian Public Administration* (vol. V, Automne 1962), pages 253-367. Une contribution au séminaire tenu à Toronto en 1970 sur le thème « Consultants in Public Administration » est parue dans la revue de l'Institut: « Management Consultants in the Public Sector » par Harry Meredith et Joe Martin, *Administration publique du Canada — Canadian Public Administration* (vol. XIII, hiver 1970), pages 383-395.

Dans une certaine mesure le recours accru aux experts de l'extérieur s'insérerait, par conséquent, dans une stratégie des dirigeants politiques visant à contrebalancer l'influence des fonctionnaires sur la prise des décisions.

Mais, paradoxalement, le recours aux experts de l'extérieur n'est pas seulement exercé par les dirigeants politiques; il l'est encore davantage par les hauts-fonctionnaires eux-mêmes qui ont rapidement découvert l'utilité, pour eux-mêmes, des avis d'experts de l'extérieur. Ces avis, ils peuvent les opposer à d'autres avis, tout en n'ayant pas à les assumer. La haute administration est finalement devenue une grande consommatrice d'avis d'experts de l'extérieur, comme elle l'était devenue d'avis de comités et conseils consultatifs[9].

Le développement des organismes de consultation externe et le recours croissant aux experts-conseils du secteur privé, dans l'élaboration des décisions des administrations publiques, peuvent résulter, ainsi que de nombreux auteurs l'ont suggéré[10], de la diversification croissante des interventions de l'État, laquelle refléterait la complexité grandissante des rapports sociaux dans un monde de plus en plus dominé par les moteurs et les machines. Les problèmes posés aux décideurs politiques seraient de plus en plus difficiles et les connaissances requises pour les envisager correctement seraient de moins en moins accessibles aux « généralistes » que sont, forcément, ces décideurs politiques. Le recours à des experts serait, par conséquent, imposé par la situation elle-même.

---

9. Léon Dion a écrit: « De toutes les composantes du système politique, c'est l'administration qui a le plus contribué au développement de la politique consultative et qui, incontestablement, en a tiré le plus de profit. » Et, plus loin: « L'administration a réussi à mettre la consultation au service de ses objectifs propres ». Page 129 dans *Société et Politique: la vie des groupes*, tome second: « Dynamique de la société libérale » (Québec, Presses de l'Université Laval, 1972).

10. Léon Dion, *op. cit.*, pages 105-106, par exemple.

Parmi les raisons justifiant un recours accru aux experts privés, on trouve en outre des motifs de type conjoncturel : on a recours à des experts parce qu'il y a des experts « professionnels » sur le marché ; des personnes se constituent en firmes d'experts-conseils parce qu'il y a un marché pour les avis des experts-conseils ; on a recours à des experts extérieurs à l'administration publique parce que le coût de ce recours est moins élevé que celui que représente l'emploi d'experts « à plein temps », au sein de l'administration, pour des prestations équivalentes ; des personnes préféreront faire carrière comme experts-conseils parce qu'elles valoriseront hautement la liberté d'action et la possibilité d'accroître leur revenu à la mesure de leurs prestations...

Le prestige qu'apporte, à ceux qui le possèdent, un savoir hautement spécialisé contribue en outre au succès des experts-conseils auprès des dirigeants politiques et des cadres supérieurs des administrations publiques. Dans une certaine mesure, les experts-conseils remplacent, auprès des gouvernants contemporains, les sorciers et les astrologues des temps anciens. Mais quand le moment vient de choisir entre plusieurs experts, le facteur déterminant paraît être l'impression laissée par chacun d'eux sur celui qui doit choisir, ou encore la réputation de chacun dans le milieu des conseillers habituels de celui qui doit choisir[11]. Un expert qui donne l'impression d'être détenteur d'un savoir hautement spécialisé sera plus rapidement recruté

11. Les critères utilisés dans le choix des experts sont examinés, entre autres sujets, dans le livre d'Allan W. Lerner, *The Politics of Decision-Making : Strategy, Cooperation, and Conflict* (Berverly Hills, Sage Publications Inc., 1976). Voir en particulier les chapitres deuxième et troisième :

2. Expert *qua* Expert : Isolating the Effects of Role Status on Experts Negotiating Behavior (sur le choix des experts fondé sur leur *statut* d'expert, sur leur image, indépendemment du champ et de la valeur de leur expertise).

3. The Expert as individual : Personality Predilections and the Expert Mantle (sur l'utilité, pour l'expert, d'adopter des traits de comportement, un style, un vocabulaire qui donnent *l'impression* d'un grand savoir spécialisé).

et, sans doute, davantage écouté que ceux de ses collègues plus compétents mais plus simples ou modestes. Un expert qui a été souvent consulté sera préféré à ceux qui ne l'ont pas encore été tellement. Ceux qui font appel aux experts n'ayant pas les connaissances spécialisées qui leur permettraient d'évaluer la compétence respective de chacun des experts disponibles, c'est finalement l'impression laissée par chacun, ou encore sa réputation ou sa notoriété, qui détermine le choix à effectuer.

On croit aussi que les experts sont neutres ou objectifs. Ils ne sont identifiés, en général, ni à un groupe d'intérêts, ni à un parti politique; ils paraissent peu influencés par les points de vue d'un ministère ou d'un organisme en particulier, ou encore ceux d'une catégorie d'employés du secteur public; ils ne représentent pas une ville ou une région en particulier et ils n'ont pas à répondre aux désirs de mandataires. Bien que l'on sache, en science politique, que personne n'est neutre, l'objectivité et la neutralité des experts sont mentionnées comme motifs des consultations qu'on leur commande[12].

Finalement, et c'est l'argument-clé, on justifie le recours aux experts privés par l'absence de compétences (expertises) équivalentes dans l'administration publique et l'incapacité de recruter comme fonctionnaires des personnes d'une telle compétence.

Les privilèges accordés aux experts-conseils

Dans un article[13] paru en 1970, Harry Meredith et Joe Martin ont expliqué que le choix d'un expert-conseil ne peut pas être effectué selon les formules habituelles retenues aux fins

12. « Management Consultants in The Public Sector » par Harry Meredith et Joe Martin, *Administration publique au Canada — Canadian Public Administration (vol. XIII, hiver 1970), pages 383-395.*

13. *Ibid.*

de recrutement du personnel régulier ou occasionnel de l'administration, ou selon les formules habituelles imposées lors de l'octroi de contrats de pure exécution comme il y en a beaucoup dans le secteur du génie civil.

Selon ces spécialistes, les raisons de ces privilèges sont nombreuses. En effet, pour les fins de sa consultation, un expert aura accès à de l'information tenue pour confidentielle ou secrète, qu'il serait tout a fait inopportun de divulguer à des personnes qu'on aurait recrutées par concours. L'expert doit en outre entretenir des rapports de confiance avec ceux qui requièrent ses services: la discrétion et la loyauté qui s'imposent ne peuvent être automatiquement attendues de personnes recrutées par concours. On ne saurait donc procéder au choix des experts-conseils selon les formules habituelles et on ira même jusqu'à dresser, dans un ministère, une liste de «consultants» acceptables!

C'est un fait: une personne qui opère à titre d'expert professionnel peut éviter les longs délais et les désappointements des concours de recrutement auxquels sont astreints ceux qui cherchent un emploi et elle peut, travaillant à forfait ou à la journée (ou même à l'heure), aller chercher une rémunération significativement plus élevée que celle que mérite un employé permanent, régulier ou occasionnel, effectuant le même travail. Sa rémunération empochée, l'expert privé profite en outre de compensations supplémentaires grâce au régime fiscal accordé aux entrepreneurs et aux entreprises.

On croit garantir les qualités qu'on attend d'un expert en lui accordant un statut particulier et une rémunération élevée. On croit par exemple que les privilèges assurent sa neutralité, son indépendance, son objectivité...

Le secret dont on entoure généralement les avis ou rapports des experts constitue un autre privilège, puisque ce secret pré-

serve ces mêmes experts de la critique. Par contre, si son rapport devait devenir public, l'expert exigera qu'on l'identifie...

Quelques conséquences du recours accru aux experts privés dans l'administration publique

On peut s'interroger sur les motifs réels derrière les raisons évoquées pour justifier le recours aux experts-conseils. Ces experts et leurs avis ne sont-ils pas, finalement, que des renforts supplémentaires au service des divers protagonistes des luttes politiques au sein des administrations et entre les administrations?

Que penser des motifs, fondés sur l'idée de neutralité ou l'idée même d'expertise, qu'on utilise pour justifier le recours à des experts privés? N'est-il pas vrai, pour citer le fabuliste Jean de la Fontaine[14], que « nous n'écoutons d'instinct que ceux qui sont les nôtres »? On peut alors penser que le recrutement des experts repose davantage sur la communauté de vues, ou d'intérêts, et que les notions de neutralité et d'expertise ne sont que « poudre aux yeux ».

On peut en effet, dans bien des cas, se demander si les experts sont bien des experts. Dans sa remarquable étude sur les « consultants » du ministère fédéral des transports (du Canada), qui ont accouché de Mirabel et de Pickering, *Paper Juggernaut-Big Government Gone Mad,* Walter Stewart suggère que les « consultants » sont non seulement intéressés (avec des ambitions égoïstes, des préjugés) mais encore contestables (leurs expertises sont à peu près toujours contredites ou contestées)[15]

Constatant les abus auxquels la vogue des consultations avait donné lieu, un journaliste du *Financial Post,* J. Fennel,

14. Dans la fable « L'hirondelle et les petits oiseaux ».

15. Walter Stewart, *Paper Juggernaut-Big Government Gone Mad* (Toronto, McClelland and Stewart, 1979).

suggérait en janvier 1976, déjà, que cette vogue allait bientôt cesser[16]. Et, de fait, on en revient, non pas encore au Québec mais ailleurs en Amérique. On s'interroge depuis quelques années quant à l'éthique (professionnelle ou même scientifique) de certains consultants et quant à l'utilité même de leurs avis[17].

Ces interrogations, qui ont préoccupé les membres de l'Institut d'administration publique du Canada vers 1970[18], sont devenues maintenant habituelles au Québec et en 1981 la Société québécoise de science politique a inscrit à son congrès annuel un atelier intitulé «Les consultants et le pouvoir». Sans doute n'est-ce maintenant que la vogue de la consultation, qui battait son plein dans l'Amérique anglophone il y a dix ans, et qu'on disait sur le déclin il y a cinq ans, ne fait que commencer vraiment au Québec. Curieusement, la revue *Commerce*, qui n'a guère parlé des «consultants» que deux ou trois fois au cours des années soixante-dix, a consacré sa page couverture de septembre 1980 à Marcel Desjardins, président de GEGIR, Centre d'études, de gestion, d'informatique et de recherches. En septembre, encore dans *Commerce*, C. Larocque expliquait «Comment faire appel aux conseillers en gestion» (pages 122 et suivantes). Des firmes comme SECOR et CIREM sont en pleine expansion. La vogue a atteint le Québec, de toute évidence.

L'importance des questions posées par cette vogue au Québec justifie l'intérêt récent des politologues québécois pour cet aspect de la politique consultative et elle suscitera peut-être des travaux empiriques de nature à tester les hypothèses énoncées dans ce texte.

---

16. J. Fennel, «Consultant Boom May Be Ending», *Financial Post*, 3 janvier 1976, page 9.

17. Voir par exemple un texte de D. Scott-Atkinson: «If you're in the Consulting business, remember you can't please all of the people all of the time», *Marketing*, 14 juillet 1975, page 14.

18. Voir note 8, *supra*.