

Les **sous-ministres** des gouvernements provinciaux canadiens comme **figures archétypales**

Par **Christopher Dunn**, Professeur, Université Memorial, Terre-Neuve-et-Labrador • cdunn@mun.ca
et **Gerald Bierling**, Professeur, Université McMaster, Ontario • bierling@mcmaster.ca
Traduit de l'anglais

Il subsiste au Canada une auréole de mystère autour des sous-ministres des gouvernements provinciaux. Collectivement, ils gèrent le plus vaste réseau de budgets, de personnels et d'influences de tout le Canada, mais pour autant, à quelques exceptions près, ils font l'objet de peu d'études et demeurent donc méconnus du public¹. Le présent article s'ajoute à quelques autres qui tentent de dévoiler la nature de ce groupe de fonctionnaires. Nous recenserons – entre autres indicateurs – leur nombre, leur stabilité ou leur mobilité et nous nous intéresserons aux modèles de leur responsabilité. Nous proposerons également que des moyens soient dégagés pour systématiser l'étude de cette communauté.

Cet article doit être compris comme la prémisse d'un projet plus ambitieux dont on entendra parler au cours des deux prochaines années. Une équipe de plus d'une douzaine de chercheurs réunis dans le cadre d'un projet appelé « Les sous-ministres provinciaux et fédéraux du Canada : perspectives juridictionnelles et comparatives » rendra bientôt publics les résultats de ses recherches. Il s'agit d'un groupe d'étude de l'Institut d'administration publique du Canada (IAPC) financé par le Comité de recherche de l'IAPC et coordonné par Jacques Bourgault de l'École nationale d'administration publique du Québec (ENAP) et de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et Christopher Dunn de l'Université Memorial.

Notre article révèle également qu'il existe des perceptions antagonistes sur le profil idéal de sous-ministre, perceptions que nous appellerons

archétypes en nous inspirant de Carl Jung qui définissait les archétypes comme des symboles chargés de potentiel émotif. Il les considérait comme des ancrages de l'inconscient collectif qui modèle notre représentation du monde. Ils peuvent être explicités sous forme de symboles susceptibles de provoquer des réactions ou des attentes. Il peut paraître exagéré de dire que ce type de réflexion s'applique aux sous-ministres, mais elles permettent semble-t-il d'éclairer les contradictions apparentes que notre observation met à jour. Aucune autre figure du système politique dit de Westminster ne se voit imputer d'autant d'images et d'attentes contradictoires.

L'un de ces modèles est celui du secrétaire permanent britannique, « protecteur » du gouvernement. Une autre version, plus moderne, du sous-ministre est celle, calquée sur le modèle entrepreneurial, d'un « gestionnaire » d'une équipe de fonctionnaires agissant au cœur d'un réseau de communications réunissant des partenaires publics et privés. Enfin, il existe une troisième vision, plus malaisée à définir, qui fait du sous-ministre un « leader » qui renforce la continuité du régime en s'assurant de la pérennité du service public face à la compétition accrue du secteur privé et des organismes sans but lucratif et aux critiques sans cesse plus nombreuses sur l'inefficacité du secteur public. Ces archétypes peuvent être affectés à des périodes particulières de l'évolution des administrations britannique ou canadienne, mais jamais ils ne s'effacent; leurs empreintes psychologiques demeurent et colorent notre perception du rôle du sous-ministre, non parfois sans se contredire. Les archétypes nous aident aussi à mieux comprendre les multiples rôles que jouent les sous-ministres et ils offrent des points de repère pour leur évaluation.

¹ Les exceptions sont liées à la documentation portant sur les sous-ministres québécois et, à un degré moindre, sur ceux de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick et de l'Alberta. Voir par exemple pour le Québec : Bourgault, 1992, 1989; Bourgault et Dion, 1992, 1991 et 1990; pour l'Ontario : Reich, 1975; pour le Nouveau-Brunswick : Bouchard, 1999; pour l'Alberta : Lesage, 1994.

L'archétype du protecteur

Le modèle britannique du secrétaire permanent existe depuis plus d'un siècle. Il fait une distinction entre le rôle du ministre et celui du « chef ». Ce dernier est permanent, en ce sens qu'il n'est pas soumis aux cycles électoraux, bien qu'il soit nommé par décret en conseil. Le chef permanent est neutre et impartial, ni favorable ni opposé au gouvernement, mais il est le gardien de l'ordre administratif. Sa tâche consiste à conseiller, à exposer les faits aux personnels politiques et à offrir au gouvernement la plus complète et la plus exacte information possible quels que fussent les aspects politiquement dérangeants de celle-ci. Le chef a le contrôle de la gestion du ministère. Il est également responsable de la probité financière du ministère et peut être appelé à répondre de ces questions devant le Parlement ou ses représentants.

L'archétype du gestionnaire

L'avènement du chef en tant qu'entrepreneur est une conséquence de la priorité accordée à la gestion. Dans cette perspective, le chef ne bénéficie plus de la même permanence et risque d'être engagé par le gouvernement dans un cadre contractuel relativement court. Le chef n'est plus aussi impartial, mais attaché à sa mission; cette orientation est balisée par des contrats de performance qui indiquent les attentes du gouvernement envers le candidat ainsi que les récompenses liées à l'accomplissement de ces objectifs ou les pénalités pour contre-performance.

L'archétype du leader

Le rôle du sous-ministre préservateur du régime est apparu plus récemment. Au-delà de sa nouveauté, cette orientation a pris un caractère urgent et prioritaire qui la rend qualitativement différente des autres. On s'attend du sous-ministre qu'il s'engage dans ce que le gouvernement de Tony Blair a appelé le

« gouvernement décloisonné », c'est-à-dire la gestion horizontale. Le chef fait alors porter l'essentiel de son attention sur les aspects institutionnels, il accorde beaucoup d'importance à la gestion des ressources humaines, il se consacre à la planification à long terme, il surveille les niveaux d'engagement du personnel et se montre en général mobilisé par le concept d'un gouvernement vu comme « employeur de choix ».

■ EXPLORATION DE L'ARCHÉTYPE DU PROTECTEUR

Précisons d'entrée de jeu que les sous-ministres sont désignés par nomination ministérielle par le lieutenant-gouverneur en conseil, de façon à démontrer que le poste est octroyé dans l'intérêt du gouvernement qui en a fait le choix. Le pouvoir de la reine de nommer les hauts fonctionnaires a depuis été délégué au premier ministre qui nomme le sous-ministre par décret en conseil. Le tableau 1 dévoile la structure au sommet de la hiérarchie des administrations fédérale et provinciales canadiennes et montre que dans la plupart des cas, seuls les sous-ministres sont choisis par décret en conseil. Au gouvernement fédéral et en Saskatchewan, les nominations par décret en conseil s'appliquent également à l'échelon des sous-ministres délégués. Au Manitoba et au Québec, ces nominations incluent les sous-ministres, les sous-ministres délégués et les sous-ministres adjoints. Il en va de même à Terre-Neuve-et-Labrador, bien que cette province ne compte pas de sous-ministres délégués.

TABLEAU 1 : STRUCTURE HIÉRARCHIQUE DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE ET PROCÉDURES DE NOMINATION DES HAUTS FONCTIONNAIRES AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET DANS LES PROVINCES

EN 2008	STRUCTURE DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE	PROCÉDURES DE NOMINATION
CANADA	Les personnes nommées par le gouverneur général en conseil comprennent les sous-ministres et les sous-ministres délégués. Les sous-ministres adjoints ne sont pas nommés par le gouverneur en conseil, mais sélectionnés au mérite dans un cadre concurrentiel géré par la Commission de la fonction publique et le Conseil du Trésor.	Effectuée par le gouverneur général selon l'avis du Conseil privé de la Reine pour le Canada. Il s'agit dans les faits d'une prérogative du premier ministre. Celui-ci est conseillé par le greffier du Conseil privé.
COLOMBIE-BRITANNIQUE	Un seul niveau existe en dessous du sous-ministre : le sous-ministre délégué.	Le sous-ministre du premier ministre conseille celui-ci et son cabinet sur les nominations par décret.
ALBERTA	Trois niveaux d'administration existent en dessous du sous-ministre : les cadres dirigeants (sous-ministre adjoint, directeur de cabinet et directeur), les cadres supérieurs (certains directeurs) et les directeurs.	Le Bureau du premier ministre n'est pas impliqué dans les nominations de la haute fonction publique. L'embauche au niveau du sous-ministre est la responsabilité du sous-ministre du Conseil exécutif. Le Bureau de l'administration du personnel joue un rôle de recherche pour les postes de sous-ministre et les autres postes supérieurs. Le commissaire de la fonction publique annonce l'ouverture du poste. Un panel, dont fait partie le sous-ministre du Conseil exécutif, procède à des entrevues avec les candidats et en retient un. Son nom est communiqué au premier ministre et à son cabinet.
SASKATCHEWAN	Sous le niveau de sous-ministre se trouvent les sous-ministres délégués, les sous-ministres adjoints et les directeurs de cabinet.	Le premier ministre a la prérogative de nommer les sous-ministres, les sous-ministres délégués, le greffier du Conseil exécutif et le sous-secrétaire du cabinet. Le sous-ministre nomme les sous-ministres adjoints, les directeurs exécutifs et les autres hauts fonctionnaires.
MANITOBA	La haute fonction publique comprend les sous-ministres, les sous-ministres adjoints et délégués, le greffier du Conseil exécutif et le Commissaire à la fonction publique.	Tous sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, agissant pour le premier ministre. Celui-ci consulte ses ministres et le greffier du Conseil exécutif avant de nommer les sous-ministres.
ONTARIO	Les sous-ministres sont au sommet de la hiérarchie. On trouve en dessous le groupe de la haute direction qui comprend trois niveaux : les gestionnaires supérieurs, les directeurs et les sous-ministres adjoints.	Les sous-ministres sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, sur la recommandation du secrétaire du cabinet. Les sous-ministres adjoints sont désignés par le Comité de perfectionnement des cadres, un comité tournant de sous-ministres dirigé par le secrétaire du cabinet, désignation approuvée par la Commission de la fonction publique. Les sous-ministres possèdent l'autorité de nommer leurs cadres supérieurs et leurs directeurs. Exceptionnellement, des nominations peuvent être effectuées par le Comité de perfectionnement des cadres.
QUÉBEC	La Loi sur la fonction publique définit une catégorie portant le titre d'« administrateurs d'État ». Celle-ci inclut le secrétaire général du Conseil exécutif, les secrétaires adjoints et délégués du Conseil exécutif, le secrétaire, les secrétaires adjoints et délégués du Conseil du trésor, et, au sein des ministères, les sous-ministres, les sous-ministres délégués et adjoints.	Les administrateurs d'État sont nommés par le Conseil des ministres suivant les recommandations du premier ministre. Toutes ces nominations sont des prérogatives du gouvernement et elles sont décidées par le premier ministre.

NOUVELLE-ÉCOSSE	Sous le niveau de sous-ministre se trouvent les directeurs exécutifs, les directeurs et les gestionnaires.	Les sous-ministres sont nommés par le premier ministre selon les conseils du secrétaire du cabinet et du sous-ministre du premier ministre, avant d'être confirmés formellement par le lieutenant-gouverneur en conseil.
NOUVEAU-BRUNSWICK	La haute administration comprend les sous-ministres, les sous-ministres adjoints et les directeurs.	Le sous-ministre du premier ministre propose les candidatures qui feront l'objet de nominations par décret en conseil, mais c'est au premier ministre que revient la prérogative du choix final. Les sous-ministres sont nommés par décret en conseil.
ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD	Administrateur général et directeurs principaux.	Le premier ministre sélectionne les chefs des ministères qui sont ensuite nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil.
TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR	Les sous-ministres et les sous-ministres adjoints font l'objet de nominations par décret en conseil.	La nomination des sous-ministres et des sous-ministres adjoints est une prérogative du premier ministre et n'est donc pas régie par la Loi sur la fonction publique. Le greffier du Conseil exécutif recommande les nominations des sous-ministres et des sous-ministres adjoints.

Note: Par le lieutenant-gouverneur en conseil est presque synonyme de par le cabinet.

Source: Adaptation du site Web du Bureau du Conseil privé, *Les processus décisionnels et les organismes centraux au Canada: les pratiques des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux*.

Notable exception à la tendance générale qui veut que les premiers ministres exercent une forte influence dans la sélection des sous-ministres, le processus albertain de nomination est devenu plus ouvert et fondé sur le mérite. Le sous-ministre du Conseil exécutif est à titre nominatif à la tête du processus de nomination, mais la procédure actuelle ressemble plutôt à un partenariat entre le Bureau de l'administration du personnel (pour la recherche de candidats), le commissaire de la fonction publique (pour la publicité) et le sous-ministre (pour les entretiens avec les candidats et la proposition de noms). Le premier ministre ne joue pas de rôle officiel dans la procédure.

La majorité des gouvernements provinciaux adhèrent au principe traditionnel de la permanence au sein de la hiérarchie administrative. On constate chez les sous-ministres un léger mouvement postélectoral, mais l'ampleur de ce changement est modérée et il ne semble pas concerner les autres strates de la haute direction. Les rares changements sont davantage la conséquence des efforts consentis par les gouvernements nouvellement élus pour s'assurer d'une relation confortable avec les administrateurs supérieurs que la volonté de mettre en place au sommet de l'Administration un réseau de proches sur le plan idéologique.

De 1989 à 1996

Une étude menée par Bierling, Carroll et Rosenblatt couvrant les années 1989 à 1996 a démontré l'absence de variation significative en matière de rotation du personnel entre les années électorales ou préélectorales et les années postélectorales. On recense 1531 changements de sous-ministres et de sous-ministres délégués au cours de ces sept années (427 sous-ministres et 1104 sous-ministres délégués). Lors des années préélectorales ou électorales, on dénombre 705 changements, une moyenne de 352 par année, alors que pour les années postélectorales, le nombre de changements était de 346 (les 480 changements restants se sont produits au cours des autres années de mandat de ces gouvernements). Il semble exister au Canada une sorte de culture de stabilité en ce qui concerne les postes de sous-ministres au moment des élections. L'étude de Bourgault et de Dion portant sur les délégués fédéraux de 1867 à 1989 démontrait que « les changements de gouvernement ne semblent pas avoir d'effet visible sur la quantité et le profil des nominations et des départs, si ce n'est qu'une accélération des départs de "jeunes" sous-ministres » (Bourgault et Dion, 1989, p. 138).

Pendant cette période, les partis au pouvoir ont changé dans les provinces de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et de l'Ontario, mais les comportements pré et postélectoraux ont été différents. En Colombie-Britannique, on a constaté un effet post-électoral : un taux de changement combiné de 30 % pour les sous-ministres et les sous-ministres associés au cours des années électorale et préélectorale, mais de 45 % pour l'année postélectorale. En Saskatchewan, on dénote une très faible différence combinée à 30 % pour les deux phases, alors qu'en Ontario la variation est de 37 % à 35 %. Dans quatre provinces (le Manitoba, l'Alberta, la Nouvelle-Écosse et le Québec), le taux de rotation a même diminué au cours des années pré et postélectorales. Dans trois autres (le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve-et-Labrador), la rotation combinée était légèrement supérieure. La leçon à tirer de ces relevés est qu'il existe une stabilité relative ou, à tout le moins, une situation proche de la permanence, au sein de la haute élite administrative.

On doit toutefois signaler des effets postélectoraux conséquents parmi les sous-ministres de la Colombie-Britannique (25 % de changements au cours des années préélectorales et 44 % au cours des années d'élections), de la Saskatchewan (de 25 % à 37 %), de l'Ontario (de 26 % à 49 %), de l'Île-du-Prince-Édouard (de 28 % à 45 %) et du Nouveau-Brunswick (de 15 % à 31 %). Bien que les auteurs n'en fassent pas mention, la polarité idéologique a été, durant cette période et pour ces sociétés provinciales (à l'exception du Nouveau-Brunswick), un facteur qui a pu influencer sur le leadership administratif. Par contre, on constate une diminution significative des rotations de sous-ministres en Alberta, au Manitoba, en Nouvelle-Écosse et au Québec.

De 1997 à 2006

Bierling et Carroll ont dénombré les changements de sous-ministres et de sous-ministres délégués dans le cadre de leur projet de 2008 pour le compte de l'IAPC. Les données brutes de leurs recherches se trouvent plus loin dans l'article. Elles révèlent qu'un consensus perdure au sujet de la permanence de la fonction publique. On note un total de 2023 changements au niveau des cadres supérieurs pour la période allant de 1997 à 2006 (593 parmi les sous-

ministres et 1430 parmi les sous-ministres délégués). Contrairement à l'équilibre observé lors de la période précédente, on assiste dans les dernières années à un doublement des changements entre les années pré et postélectorales. Parmi ceux-ci, 1032 se sont produits au courant des années préélectorales ou électorales alors que 496 ont eu lieu lors des années postélectorales. Les 495 autres changements sont survenus entre les élections. Ceci tendrait à démontrer la permanence de la fonction publique.

Dans la plupart des provinces, comme le laissent voir les données agrégées, les changements préélectoraux furent plus importants que les changements post-électoraux. Le parti au pouvoir a été remplacé dans six provinces (la Colombie-Britannique, le Manitoba, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador), mais seule la Colombie-Britannique a montré un effet post-électoral majeur avec une augmentation des changements de 32 % à 45 % au sein de sa haute fonction publique, sous-ministres et sous-ministres associés réunis. En revanche, on note un déclin dans le pourcentage total de changements postélectoraux combinés, comparative-ment aux taux de changement des années électorales et préélectorales dans six provinces (le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, le Québec, la Saskatchewan, l'Île-du-Prince-Édouard et l'Ontario – de 32 % à 17 % pour cette dernière). Les augmentations totales pré et postélectorales des changements ont été modérées – entre 6 % et 8 % – dans trois autres provinces (l'Alberta, le Manitoba et Terre-Neuve-et-Labrador).

Du côté des sous-ministres, l'effet post-électoral est plus prononcé, mais demeure peu significatif dans la plupart des provinces : de 25 % à 44 % à Terre-Neuve-et-Labrador, de 32 % à 43 % en Colombie-Britannique, de 22 % à 32 % au Nouveau-Brunswick et de 22 % à 30 % au Manitoba. En Ontario, le ratio de rotation a été carrément moins élevé après l'élection, passant de 26 % à 13 %, et il est resté stable en Nouvelle-Écosse, de 33 % à 31 %. Dans les provinces n'ayant pas connu de changement de gouvernement, l'évolution des moyennes est mineure : de 19 % à 25 % en Alberta, de 20 % à 22 % en Saskatchewan et de 20 % à 22 % à l'Île-du-Prince-Édouard. La longévité du gouvernement pourrait jouer un rôle dans certains cas. Terre-Neuve-et-Labrador n'a pas changé de

gouvernement entre 1989 et 2003, le Nouveau-Brunswick entre 1987 et 1999 et le Manitoba entre 1988 et 1999.

Certains indices semblent établir que le niveau de professionnalisme et la permanence de la haute fonction publique sont profondément enracinés dans l'histoire des provinces. Hans Michelmann et Jeffrey Steeves (1985) signalent qu'en dépit des changements importants survenus au sein de l'élite administrative de la Saskatchewan après l'élection du gouvernement de Donald Grant Devine en 1982, la haute fonction publique a su conserver une permanence relative :

Bien que la base électorale paysanne n'apprécie pas la clémence du premier ministre Tommy Douglas envers la fonction publique en place au moment de l'élection, le gouvernement du CCF² de 1944 a préservé l'Administration, n'en remplaçant les structures et le personnel que de façon graduelle. Vingt ans plus tard, l'arrivée au pouvoir de Ross Thatcher a provoqué l'exode volontaire de Regina vers Ottawa d'un petit groupe d'hommes de talent, connus sous le vocable « mafia de la Saskatchewan », qui sont devenus des membres éminents du mandarinat fédéral. Ross Thatcher a introduit des changements dans la structure bureaucratique et il a entrepris de nouvelles politiques, mais la dislocation de la fonction publique a été de faible intensité. Finalement, l'avant-dernier changement de régime a vu le nouveau gouvernement d'Allan Blakeney de 1971 se conformer à la tradition. Si en 1975 aucun sous-ministre n'avait conservé son poste pendant quatre ans, ils avaient tous été placés sur des postes de conseillers. En résumé, il n'y a pas eu de purge des fonctionnaires (Michelmann et Steeves, 1985, p. 3).

Bien que le gouvernement Devine ait procédé à des centaines de suppressions de postes de fonctionnaires, dont la plupart des sous-ministres, cette façon d'agir ne semble pas être une pratique récurrente de la politique de la Saskatchewan. Lors de son élection en 2008, le nouveau premier ministre Brad Wall a annoncé qu'il suivrait une approche modérée :

Le nouveau gouvernement ne se livrera pas nécessairement à une embauche systématique de fonctionnaires à l'extérieur de la fonction publique actuelle, Wall déclarant que certains sous-ministres seraient mutés sur d'autres postes, que quelques-uns demeureraient en place et que d'autres devaient s'attendre à des « changements plus nets » (Wood, 2007).

La responsabilité de la rectitude financière est un autre volet du rôle du sous-ministre de type protecteur. En Grande-Bretagne, cette responsabilité est très affirmée et elle a été soulignée par l'existence depuis un siècle et demi de la fonction d'« administrateur comptable ». D'après leur description de tâches, ces administrateurs ont « une responsabilité personnelle sur l'ensemble de l'organisation, de la gestion et de la direction du personnel du ministère ainsi que sur la totalité des procédures du ministère ». Ils doivent s'assurer du maintien de normes de gestion élevées et veiller particulièrement à ce que le ministre reçoive des conseils avisés sur toutes questions touchant à la propriété et au respect des règles financières et, plus largement, en ce qui a trait aux considérations sur l'administration prudente et économique, sur l'efficacité et l'efficience et l'optimisation des ressources. Ils répondent personnellement de ces questions devant le comité des comptes publics. Cette approche n'a pas été adoptée au Canada, mais plusieurs de ses facettes affleurent dans certaines lois provinciales. La *Financial Administration Act* de l'Alberta statue par exemple que :

- (1) L'administrateur général est responsable du recouvrement des revenus payables à la Couronne en vertu d'une décision exécutive du responsable en chef du ministère.
- (2) L'administrateur général est responsable d'effectuer et de contrôler les dépenses engagées par le ministère.
- (3) L'administrateur général devra mettre en œuvre les procédures qu'il considère nécessaires dans le but de s'assurer que la présente loi, mais aussi les règlements, décrets et directives en vertu de la présente loi et en vertu de toute autre loi applicable soient respectés en conformité avec le cadre du recouvrement et du contrôle des revenus.
- (4) L'administrateur général est chargé de prescrire le système de comptabilité qui sera en usage au ministère (Alberta, 2000).

Le greffier de la Chambre de Terre-Neuve-et-Labrador est le seul fonctionnaire comptable au Canada à occuper un poste sur le modèle britannique (nonobstant que

² CCF: Co-operative Commonwealth Federation [NDR].

le gouvernement fédéral ait revendiqué la création d'un tel poste). Pour autant, ce type de délégation de l'autorité financière est rare et c'est le plus souvent au sein du Conseil du trésor provincial que sont mis en œuvre dans la plupart des administrations les mécanismes d'étude et de contrôle des finances publiques.

■ APPROFONDISSEMENT DE L'ARCHÉTYPE DU GESTIONNAIRE

Le sous-ministre est de plus en plus considéré comme un gestionnaire public duquel on attend qu'il fasse preuve des qualités et des aptitudes habituellement réservées à l'entrepreneur privé. Le sous-ministre opère alors dans le cadre d'une relation contractuelle avec la direction politique. Cette tendance trouve à s'illustrer à travers un nombre grandissant de pratiques : contrat axé sur le rendement, gestion des résultats, partenariats public-privé, rémunération au rendement et autres rapports latéraux d'autorité (Bourgault, 2007).

Cette orientation s'est généralisée au cours des deux dernières décennies. La hausse de sa popularité a été favorisée à la fois par l'adoption des principes de la gestion et les préoccupations liées à la croissance même de l'appareil sous-ministériel.

Des données rassemblées par des chercheurs de l'Université McMaster en association avec le projet d'étude de l'IAPC sur les sous-ministres au Canada font ressortir des caractéristiques surprenantes, voire stupéfiantes, du groupe sous-ministériel. L'une d'elles est la croissance substantielle du nombre de sous-ministres entre 1997 et 2006 : leur nombre est passé de 174 en 1997 à 259 en 2006, soit une hausse de 50 %. L'Ontario et le Québec ont augmenté le nombre de leurs sous-ministres d'environ 100 %, la Colombie-Britannique, l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest de 50 %, l'Île-du-Prince-Édouard et la

Saskatchewan de 37,5 %. Terre-Neuve-et-Labrador et le Nouveau-Brunswick ont enregistré des croissances plus modérées de 25 %. Seules deux provinces, le Manitoba et la Nouvelle-Écosse et un territoire, le Yukon, ont connu une stabilité du nombre de leurs sous-ministres.

Il s'agit jusqu'à un certain point d'un retour du balancier destiné à compenser les suppressions des années précédentes. Entre 1988 et 1996, le nombre total de sous-ministres est passé de 196 à 154 (Bierling, Carroll et Rosenblatt, 1997, p. 205-206). La baisse a été de 43 % en Ontario (de 28 à 16), de 35 % en Alberta (de 23 à 15) et de 26 % au Québec (de 23 à 17). Toutes les provinces sauf la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick ont vécu un reflux du nombre de leurs sous-ministres, pour la plupart entre 19 % et 28 %. Ceci étant, un autre mouvement était à l'œuvre.

Le nombre des sous-ministres associés a augmenté au cours de la même période, mais de façon moins prononcée. On admet généralement que le nombre de sous-ministres associés est dans chaque province le double de celui des sous-ministres, excepté en Colombie-Britannique, en Alberta et en Ontario, où il est le triple. On serait porté à croire que l'augmentation du nombre de sous-ministres entraînerait une croissance similaire du nombre de sous-ministres associés, mais ce n'est pas le cas. À l'échelle nationale, le nombre de sous-ministres associés a augmenté d'un tiers entre 1997 et 2006.

Comme il faut s'y attendre, il y a correspondance étroite entre le nombre de sous-ministres et le nombre de ministres. Au sein du système parlementaire canadien, le ministre élu est le chef politique du ministère et le sous-ministre en est le chef permanent. Naturellement la symétrie n'est pas parfaite, certaines provinces comme le Québec ayant choisi de compter plus de positions de sous-ministres qu'il n'y a de ministères.

TABLEAU 2 : NOMBRE DE MINISTRES DANS LES CABINETS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX EN 2000 ET 2008

PREMIER MINISTRE EN 2008	TOTAL DES MINISTRES AU CABINET	
	2000	2008
Stephen Harper, Canada	27	27*
Gordon Campbell, Colombie-Britannique	20	23
Ed Stelmach, Alberta	21	24
Brad Wall, Saskatchewan	19	18
Gary Doer, Manitoba	15	18
Dalton McGuinty, Ontario	26	28
Jean Charest, Québec	26	19 (26 à compter du 18 décembre 2008)
Rodney MacDonald, Nouvelle-Écosse	12	18
Shawn Graham, Nouveau-Brunswick	15	19 (1 ministre d'État)
Robert Ghiz, Île-du-Prince-Édouard	10	11
Danny Williams, Terre-Neuve-et-Labrador	16	17

* Sans compter quatre secrétaires d'État, dont deux sont des femmes.

Des procédures formelles d'évaluation de la performance ont été mises en place depuis les années 1990 pour les sous-ministres. En Colombie-Britannique, les évaluations se tiennent annuellement. Elles sont menées par le sous-ministre du premier ministre. En Alberta, à la suite des recommandations d'un rapport d'un comité d'étude sur l'évaluation dans le secteur privé, un système liant contrat axé sur le rendement et rémunération au rendement a été introduit pour les sous-ministres. Les objectifs du sous-ministre sont fixés par plusieurs intervenants. Le cabinet arrête les objectifs communs à l'ensemble du gouvernement. Le ministre et le sous-ministre du Conseil exécutif élaborent des objectifs personnels pour le sous-ministre. De plus, un certain nombre d'objectifs ministériels et de mesures de rendement sont enchâssés dans des « plans d'affaires » propres à chaque ministère et approuvés par le Conseil du trésor après une révision par le cabinet et le caucus, pour une durée renouvelable de trois ans. Une partie de la rémunération de base du sous-ministre, appelée composante variable de rémunération, est basée sur l'atteinte de ces objectifs.

Certaines provinces ont tenté d'inclure des aspects professionnels et politiques dans leurs processus d'évaluation de la performance. En Saskatchewan, le gouvernement du Nouveau Parti démocratique a mis sur pied un système distinguant les postes de hauts fonctionnaires et ceux des spécialistes politiques. Les sous-ministres, les sous-ministres délégués, le greffier du Conseil exécutif et le sous-secrétaire du cabinet voient leurs évaluations conduites par le sous-ministre du premier ministre alors que les hauts fonctionnaires du Bureau du premier ministre sont soumis à l'évaluation du chef de cabinet. Au Manitoba, les évaluations de la performance sont annuelles pour l'ensemble des fonctionnaires et du personnel nommé par décret en conseil. Les personnels politiques sont évalués par le chef de cabinet, les sous-ministres délégués par les sous-ministres et les sous-ministres par le greffier du Conseil exécutif, en concertation avec le ministre. En Ontario, les évaluations sont du ressort du secrétaire du cabinet. Au Québec, le processus commence à prendre forme par l'envoi de lettres. Le secrétaire général, chef de la fonction publique, écrit aux sous-ministres en leur demandant de dresser la liste

des objectifs prioritaires et réalistes de leur ministère pour l'année à venir. Une période de consultation s'ensuit, laquelle implique le secrétaire général et le ministre responsable, puis le sous-ministre reçoit un rapport soulignant les objectifs de gestion à atteindre par son ministère. Ces rapports font partie d'un plan directeur gouvernemental préparé par le secrétaire général.

En 1998 à Terre-Neuve-et-Labrador, le gouvernement du premier ministre Brian Tobin a créé un comité du perfectionnement des cadres chargé de l'évaluation de la performance des sous-ministres. Ce comité était présidé par le greffier du Conseil exécutif et comprenait le président de la Commission de la fonction publique, le secrétaire du Conseil du trésor et trois sous-ministres choisis par le greffier. Son mandat couvrait également la formation et les plans de carrière. En 2004, le gouvernement de Danny Williams a franchi une nouvelle étape dans le processus d'évaluation avec le dépôt de la *Transparency and Accountability Act*. Cette loi s'applique à l'ensemble des ministères et des organismes gouvernementaux. Elle se rapporte à la planification stratégique et aux rapports annuels, aux prévisions financières, aux emprunts des entités gouvernementales et aux contrats axés sur le rendement des hauts fonctionnaires. Les ministres sont mandatés pour parapher des contrats axés sur le rendement avec leurs sous-ministres. Pour toutes les autres entités gouvernementales, l'autorité gouvernementale de tutelle est chargée de parapher des ententes similaires avec le plus haut dirigeant de l'entité. C'est toutefois le lieutenant-gouverneur en conseil (le cabinet) qui détermine les questions devant faire l'objet d'un contrat axé sur le rendement entre le sous-ministre d'un ministère et le ministre responsable de ce même ministère (Terre-Neuve-et-Labrador, 2004).

Une autre singularité de l'archétype du sous-ministre gestionnaire est la gestion horizontale. Les sous-ministres sont de plus en plus souvent jugés sur leur capacité à mener à bien des initiatives de gestion horizontale. La gestion horizontale est un concept imprécis qui comprend la planification participative et la gestion de politiques publiques interministérielles, ou intergouvernementales, ou entre les gouvernements et la société civile. Le processus peut être décrit comme un continuum d'activités : établissement de réseaux > délégation > partenariats > changements holistiques. On peut citer comme exemples :

- les ententes entre le gouvernement et les intervenants bénévoles ;
- les partenariats public-privé ;
- les sommets et tables rondes ;
- la coordination des prestations de services ;
- les guichets uniques ;
- les bases de données fusionnées ;
- la planification intégrée ;
- les budgets communs ;
- la prise en compte des critères des partenaires ;
- les mécanismes unifiés de collecte et de référencement ;
- les indicateurs agrégés ;
- les calendriers politiques ouverts.

La gestion horizontale défie la traditionnelle gestion verticale gouvernementale fondée sur l'ordonnement et le contrôle et à ce titre elle n'est pas universellement acceptée ou partout bien accueillie. Pour autant, elle représente la plus nette avancée de la réforme des administrations provinciales. En 2006, les secrétaires de cabinet provinciaux, réunis à St. John's à l'occasion de leur symposium d'été annuel, ont décrété la gestion horizontale de priorité absolue et ils ont exploré les moyens d'en rendre les manifestations plus tangibles.

■ EXAMEN DE L'ARCHÉTYPE DU LEADER

Une nouvelle approche, l'archétype du leader, a émergé récemment. Elle se traduit par la tendance à reconnaître le secrétaire du cabinet comme « chef de la fonction publique », sur le modèle fédéral, et à lui fournir les outils nécessaires à son leadership. Cela signifie plusieurs choses. Premièrement, le chef de la fonction publique doit chercher à faire comprendre aux dirigeants politiques que les sous-ministres sont une ressource institutionnelle plutôt que ministérielle. Cela aura des effets sur le fonctionnement des sous-ministres et du gouvernement central.

Bourgault (2007, p. 257) souligne l'influence croissante, dans les gouvernements du Canada et des provinces, d'une approche de gestion ministérielle comprenant trois mécanismes : un secrétariat du

personnel supérieur lié à la tête du gouvernement, un système organisationnel intégré (comités, groupes de travail et processus de gestion) et le développement d'une culture communautaire. Ses remarques au sujet de l'approche de gestion ministérielle démontrent qu'elle est profondément enracinée au sein des gouvernements provinciaux et fédéral :

Tout bien considéré, le gouvernement fédéral offre le modèle de gestion ministérielle le plus élaboré. L'Alberta, l'Ontario, le Québec, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick sont les provinces qui emploient le plus ce modèle. La Colombie-Britannique, la Saskatchewan et Terre-Neuve-et-Labrador se servent de quelques outils proposés par ce modèle. Peut-être en raison de leur plus petite taille et de leurs cultures de gestion différentes, deux provinces, l'Île-du-Prince-Édouard et le Manitoba, ne semblaient pas avoir recours aux outils du modèle de gestion au moment de l'étude [en 2005].

Il est révélateur d'examiner la déclaration de Tony Dean, secrétaire du cabinet de l'Ontario depuis 2002, cité par Bryan Evans :

Le leadership institutionnel est d'une importance critique. Il nous faut encourager les sous-ministres à sortir de leurs silos ministériels pour se réunir et prendre activement des décisions en tant que leaders institutionnels, comme le feraient les membres de l'équipe de gestion d'un président-directeur général (Dean, dans Evans, 2008, p. 152).

Evans, un des participants à l'étude de l'IAPC, poursuit en ajoutant au sujet de la nouvelle approche de la province :

Dans le but de concrétiser ses efforts pour créer un tel cadre de gestion globale, Dean s'appuierait sur le comité des sous-ministres, auquel il ferait jouer un rôle de « conseil d'administration » de la fonction publique. Plutôt que de demeurer l'apanage des organismes centraux – conseil de gestion, sous-ministre des finances et secrétaire du cabinet – le comité des sous-ministres deviendra une structure orientée vers les prises de décision en matière de planification, de budgets, de stratégies en ressources humaines et, bien sûr, d'initiatives de modernisation [...]. En réalité, nous nous éloignons ici de l'idée et du rôle traditionnels des organismes centraux considérés comme le centre planificateur et directeur. Il s'agit d'une transformation majeure de la mission du sous-ministre.

L'engagement des employés et son évaluation constituent un autre sujet associé à l'archétype du

leader. Le concept de l'engagement des employés est apparu au cours de la dernière décennie en tant que préoccupation des dirigeants de la fonction publique et des spécialistes des ressources humaines. Il en existe de nombreuses et différentes définitions, mais au cœur de l'idée demeure la notion d'engagement de l'employé envers l'organisation, ses valeurs et ses autres employés, un engagement qu'il est possible d'évaluer grâce à des techniques de vigie. Certaines provinces, comme la Colombie-Britannique, ont commencé à utiliser les mesures d'engagement des employés comme un outil de gestion. Les sous-ministres sont des intervenants clés dans les enjeux liés à l'engagement des employés.

Le dernier grand thème cher au cœur du leader est la planification de la relève et le transfert des connaissances. Il est intéressant de noter que malgré l'extravagance qui entoure la gestion du processus de prises de décision, les secrétaires de cabinet sont de plus en plus jugés *a posteriori* sur la façon dont ils ont plus ou moins bien planifié la pérennisation des ressources humaines de la fonction publique. On assiste actuellement à une montée en puissance de la concurrence des autres employeurs. De nombreux hauts fonctionnaires devront prendre leur retraite dans les cinq prochaines années. On demande de plus en plus aux sous-ministres de mettre en place au sein de leurs ministères des mesures ayant pour objectif d'attirer un personnel plus jeune, tels des programmes de perfectionnement du leadership, des initiatives dans le cadre de la conciliation travail-vie personnelle, des programmes de mieux-être et l'accès à des communications Internet innovantes (par exemple des sites wikis ministérielles). Les secrétaires des cabinets du Canada, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de la Saskatchewan sont particulièrement impliqués dans la question de la relève.

■ CONCLUSION

Le tableau qui ressort, bien qu'il doit être peaufiné et révisé par les participants au projet sur les sous-ministres de l'IAPC, met à la fois en lumière le changement et la permanence. Jusqu'au milieu des années 1990, il existait une piste parallèle entre les cadres sous-ministériels fédéraux et provinciaux et aucun « effet électoral » ne semblait agir sur l'élite bureaucratique. L'archétype du protecteur dominait, mais il fut

graduellement remplacé par celui du gestionnaire au cours des vingt-cinq dernières années.

Des changements sont survenus pendant la dernière décennie. Une tendance modérée, bien que partielle, vers les effets électoraux touchant les sous-ministres à Terre-Neuve-et-Labrador, au Nouveau-Brunswick, en Colombie-Britannique et au Manitoba³ a été notée. La méthode de la gestion ministérielle (le « nouveau leadership ») connaît une popularité grandissante et fait maintenant partie prenante du *modus operandi* de la plupart des provinces.

Au Canada, les sous-ministres apparaissent comme des figures archétypales. Peut-être ne s'y reconnaîtront-ils pas, mais il n'en demeure pas moins que la réalité les rattrape. Depuis la Seconde Guerre mondiale,

des décennies d'évolution ont créé un contexte dans lequel de nombreuses définitions de leurs rôles ainsi que de multiples attentes sur le plan de leur rendement se superposent. Cela représente un défi non seulement pour eux, mais également pour les secrétaires de cabinet qui les gèrent et pour les ministres et les premiers ministres avec lesquels ils travaillent. Des études plus approfondies seront nécessaires afin de déterminer les archétypes dominants et leurs effets sur le personnel au service des sous-ministres, en particulier les secrétaires de cabinet, ainsi que parmi les rangs de la fonction publique et dans la population en général. Les prochaines années seront intéressantes à observer, alors que ces tensions complexes devraient se dénouer.

ANNEXE I : NOMBRE DE HAUTS FONCTIONNAIRES PAR PROVINCE ET TERRITOIRE DE 1997 À 2006

PROVINCE	FONCTION	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	% DES CHANGEMENTS	MOYENNE DES CHANGEMENTS
Alberta	SM	16	15	13	16	21	22	23	23	23	24	50,0	19,6
	SMA	45	42	47	44	40	55	56	60	57	66	46,7	51,2
	Total	61	57	60	60	61	77	79	83	80	90	47,5	70,8
Colombie-Britannique	SM	18	19	20	23	22	27	25	23	23	27	50,0	22,7
	SMA	51	50	54	52	51	66	65	69	67	80	56,9	60,5
	Total	69	69	74	75	73	93	90	92	90	107	55,1	83,2
Île-du-Prince-Édouard	SM	8	9	9	9	9	10	10	10	10	11	37,5	9,5
	SMA	0	0	0	2	2	2	2	2	2	0	0	1,2
	Total	8	9	9	11	11	12	12	12	12	11	37,5	10,7
Manitoba	SM	19	23	22	19	18	16	17	21	20	19	0,0	19,4
	SMA	40	40	40	38	42	47	42	42	48	40	0,0	41,9
	Total	59	63	62	57	60	63	59	63	68	59	0,0	61,3
Nouveau-Brunswick	SM	16	16	17	15	15	16	17	13	19	20	25,0	16,4
	SMA	33	37	39	41	35	39	38	35	49	43	30,3	38,9
	Total	49	53	56	56	50	55	55	48	68	63	28,6	55,3
Nouvelle-Écosse	SM	14	15	14	14	13	15	15	15	14	14	0,0	14,3
	SMA	1	0	0	0	0	1	1	2	5	6	500,0	1,6
	Total	15	15	14	14	13	16	16	17	19	20	33,3	15,9

³ Il faut envisager cette tendance dans la perspective de la stabilité des ratios de changement des sous-ministres en Ontario, en Nouvelle-Écosse, en Alberta, en Saskatchewan et à l'Île-du-Prince-Édouard et dans le contexte du faible niveau de changement observé de façon générale.

PROVINCE	FONCTION	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	% DES CHANGEMENTS	MOYENNE DES CHANGEMENTS
Ontario	SM	16	19	23	22	23	23	26	26	28	32	100,0	23,8
	SMA	84	90	92	83	87	85	95	95	110	110	31,0	93,1
	Total	100	109	115	105	110	108	121	121	138	142	42,0	116,9
Québec	SM	19	23	36	35	35	35	30	36	33	37	94,7	31,9
	SMA	58	77	65	54	55	64	61	65	70	70	20,7	63,9
	Total	77	100	101	89	90	99	91	101	103	107	39,0	95,8
Saskatche- wan	SM	16	21	18	18	18	17	18	18	18	22	37,5	18,4
	SMA	27	20	20	23	22	24	27	30	30	30	11,1	25,3
	Total	43	41	38	41	40	41	45	48	48	52	20,9	43,7
Terre- Neuve-et- Labrador	SM	15	15	14	16	19	21	18	17	17	19	26,7	17,1
	SMA	37	38	35	36	36	38	45	38	42	46	24,3	39,1
	Total	52	53	49	52	55	59	63	55	59	65	25,0	56,2
Yukon	SM	9	6	8	9	9	9	9	9	9	10	11,1	8,7
	SMA	11	8	12	13	13	14	16	16	18	19	72,7	14,0
	Total	20	14	20	22	22	23	25	25	27	29	45,0	22,7
Territoire du Nord- Ouest	SM	8	9	9	9	10	10	10	10	11	12	50,0	9,8
	SMA	11	11	10	6	8	7	10	9	10	10	-9,1	9,2
	Total	19	20	19	15	18	17	20	19	21	22	15,8	19,0
Nunavut	SM			11	11	11	11	11	10	10	12	9,1	10,9
	SMA			10	13	14	18	16	14	14	15	50,0	14,3
	Total			21	24	25	29	27	24	24	27	28,6	25,1
Totaux nationaux	SM	174	190	214	216	223	232	229	231	235	259	48,9	220
	SMA	398	413	424	405	405	460	474	477	522	535	34,4	451
	Total	572	603	638	621	628	692	703	708	757	794	38,8	672

Note: SM : sous-ministre; SMA : sous-ministre adjoint.
Source: Bierling et Carroll (2008), manuscrit non publié.

**ANNEXE II : TAUX DE ROTATION : POURCENTAGE DE HAUTS FONCTIONNAIRES
À DE NOUVEAUX POSTES, PAR CYCLE ÉLECTORAL**

PROVINCE	TAUX GLOBAUX			TAUX PRÉÉLECTORAL ET ÉLECTORAL			TAUX POSTÉLECTORAL		
	TOUS	SMA	SM	TOUS	SMA	SM	TOUS	SMA	SM
Alberta	25,8 % 183	28,3 % 145	19,4 % 38	24,7 % 85	26,9 % 66	19,2 % 19	32,2 % 69	35,1 % 54	25,0 % 15
Colombie-Britannique	32,5 % 270	32,6 % 197	32,2 % 73	32,4 % 107	32,6 % 78	31,9 % 29	45,0 % 121	45,7 % 90	43,1 % 31
Île-du-Prince-Édouard	27,1 % 29	16,7 % 2	28,4 % 27	21,8 % 12	33,3 % 2	20,4 % 10	19,4 % 6	0,0 % 0	22,2 % 6
Manitoba	25,4 % 156	27,0 % 113	22,2 % 43	21,9 % 67	22,0 % 46	21,6 % 21	28,3 % 34	27,5 % 22	30,0 % 12
Nouveau-Brunswick	28,8 % 159	30,1 % 117	25,6 % 42	29,1 % 102	32,2 % 79	21,9 % 23	28,8 % 30	27,6 % 21	32,1 % 9
Nouvelle-Écosse	32,7 % 52	50,0 % 8	30,8 % 44	34,8 % 40	50,0 % 7	32,7 % 33	32,3 % 10	50,0 % 1	31,0 % 9
Ontario	28,7 % 336	30,0 % 279	23,9 % 57	30,9 % 184	32,2 % 152	26,0 % 32	15,9 % 36	16,9 % 30	12,5 % 6
Québec	36,1 % 346	39,1 % 250	30,1 % 96	40,1 % 190	42,1 % 139	35,4 % 51	32,2 % 65	36,2 % 47	25,0 % 18
Saskatchewan	26,1 % 114	28,1 % 71	23,4 % 43	30,0 % 65	38,0 % 46	19,8 % 19	22,5 % 20	22,6 % 12	22,2 % 8
Terre-Neuve-et-Labrador	28,8 % 161	27,5 % 107	31,6 % 54	25,6 % 74	25,7 % 52	25,3 % 22	33,5 % 53	29,1 % 32	43,8 % 21
Yukon	33,0 % 75	35,7 % 50	28,7 % 25	28,7 % 41	32,6 % 29	22,2 % 12	64,4 % 29	59,3 % 16	72,2 % 13
Territoire du Nord-Ouest	35,3 % 67	44,6 % 41	26,5 % 26	29,6 % 29	37,5 % 18	22,0 % 11	26,5 % 9	33,3 % 5	21,1 % 4
Nunavut	37,3 % 75	43,9 % 50	28,7 % 25	50,0 % 36	55,0 % 22	43,8 % 14	29,2 % 14	37,0 % 10	19,0 % 4
Totaux nationaux	30,1 % 2 023	31,7 % 1 430	26,9 % 593	30,5 % 1 032	32,6 % 736	26,2 % 296	31,6 % 496	32,3 % 340	30,1 % 156
Par petites provinces	29,1 % 888	30,6 % 559	26,9 % 329	28,3 % 466	30,9 % 301	24,6 % 165	31,1 % 205	30,2 % 119	32,3 % 86
Par grandes provinces	31,0 % 1 135	32,4 % 871	26,9 % 264	32,5 % 566	33,8 % 435	28,7 % 131	31,9 % 291	33,5 % 221	27,8 % 70

Notes : 1) SMA : sous-ministre adjoint ; SM : sous-ministre.

2) Les grandes provinces sont : l'Alberta, la Colombie-Britannique, l'Ontario et le Québec.

Source : Bierling et Carroll (2008), manuscrit non publié.

BIBLIOGRAPHIE

- Alberta (2000). *Financial Administration Act*, R.S.A., c. F-12, www.canlii.org/ab/laws/sta/f-12/20080215/whole.html (page consultée le 7 janvier 2009).
- Bierling, G. A., B. W. Carroll et M. Rosenblatt (1997). « Movers and Stayers: Mobility Patterns among Senior Public Servants in Canadian Provinces », *Administration publique du Canada*, vol. 43, n° 2, p. 198-217.
- Bouchard, G. (1999). « Les sous-ministres du Nouveau-Brunswick: de l'ère des techniciens à l'ère des gestionnaires », *Administration publique du Canada*, vol. 42, n° 1, p. 93-107.
- Bourgault, J. (2007). « Corporate Management at Top Level of Governments: The Canadian Case », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 73, n° 2, p. 257-274.
- Bourgault, J. (1992). « Profil des cadres des secteurs public et parapublic du Québec », dans R. Parenteau (dir.), *Management public: comprendre et gérer les institutions de l'État*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 153-173.
- Bourgault, J. (1989). « Évolution de la haute fonction publique des ministères du gouvernement du Québec », dans Y. Bélanger et L. Lepage, *L'administration publique québécoise: évolution sectorielle, 1960-1985*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 13-34.
- Bourgault, J. et S. Dion (1992). « La satisfaction des ministres envers les hauts fonctionnaires: le cas du gouvernement du Québec, 1976-1985 », dans R. Parenteau (dir.), *Management public: comprendre et gérer les institutions de l'État*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 273-299.
- Bourgault, J. et S. Dion (1991). « Haute fonction publique et changement de gouvernement au Québec: le cas des sous-ministres en titre (1976-1989) », *Revue québécoise de science politique*, vol. 19, p. 81-106.
- Bourgault, J. et S. Dion (1990). « La satisfaction des ministres envers leurs hauts fonctionnaires: le cas du gouvernement du Québec, 1976-1985 », *Administration publique du Canada*, n° 33, p. 414-437.
- Bourgault, J. et S. Dion (1989). « Governments Come and Go, But What of Senior Civil Servants? Canadian Deputy Ministers and Transitions in Power (1867-1987) », *Governance*, vol. 2, n° 2, p. 124-151.
- Bureau du Conseil privé du gouvernement du Canada (1998). *Les processus décisionnels et les organismes centraux au Canada: les pratiques des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux*, www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=decision/decision_f.htm (page consulté le 7 janvier 2009).
- Evans, B. (2008). « Capacity, Complexity, and Leadership: Secretaries to Cabinet and Ontario's Project of Modernization at the Centre », dans P. Dutil (dir.), *Searching for Leadership: Secretaries to Cabinet in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, p. 121-160.
- Lesage, E. (1994). *The Role of the Assistant Deputy Minister: A Study of Officials Near the Top of the Alberta Public Service*, thèse de doctorat en science politique, Ottawa, Carleton University.
- Michelmann, H. J. et J. Steeves (1985). « The 1982 Transition in Power in Saskatchewan: The Progressive Conservatives and the Public Service », *Administration publique du Canada*, vol. 28, n° 1, p. 1-23.
- Reich, H. (1975). « Higher Civil Servants in Ontario, Canada: An Administrative Elite in Comparative Perspective », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 41, n° 1, p. 67-74.
- Terre-Neuve-et-Labrador (2004). *Transparency and Accountability Act*, S.N.L., c. T-8.1, s. 21, www.canlii.org/nl/laws/sta/t-8.1/20060809/whole.html (page consultée le 7 janvier 2009).
- Wood, J. (2007). « Wall Names Deputy Minister », *Regina Leader-Post*, 10 novembre.