

NOTES POUR UNE ALLOCUTION DE
L'honorable Gordon F. Osbaldeston, C.P., O.C.

CHER MINISTRE :

Lettre à un vieil ami sur les moyens de
réussir comme ministre

Association professionnelle des cadres supérieurs
de la fonction publique du Canada
(APEX)

Ottawa, le 22 janvier 1988

CHER MINISTRE

Cher ministre,

Permettez-moi de vous offrir mes félicitations pour votre nomination au poste de ministre et de membre du Conseil privé. J'ai reçu votre lettre hier. Étant donné que je vous connais depuis que nous étions ensemble à l'université et que je suis retraité de la fonction publique, je pense pouvoir répondre à votre demande d'une évaluation franche et honnête des facteurs de réussite des ministres. Aussi, comme vous le demandez, je suis ravi de vous fournir quelques règles générales qui pourraient vous aider dans votre poste important et difficile.

Je m'attends à ce que vous receviez cette lettre quelques heures après que vous et vos collègues ayez été assermentés à la résidence du gouverneur général. Il m'a été donné d'assister à plusieurs de ces cérémonies d'assermentation et, chaque fois, j'ai été profondément impressionné par l'importance et la signification qui accompagnent les serments prêtés par les ministres. Ils symbolisent en effet, de même qu'ils renforcent, la responsabilité personnelle et collective des ministres. Ils manifestent aussi à quelle profondeur ces traditions s'enracinent dans notre régime de gouvernement où le pouvoir est exercé conjointement par le Parlement et le Cabinet.

En prêtant serment de conseiller privé, en même temps que votre serment d'office, vous êtes devenu membre du Conseil privé et vous avez accepté les lourdes responsabilités associées au portefeuille qui vous est confié, y compris la responsabilité législative de diriger votre ministère. Vous avez consenti, du même coup, à travailler au sein d'une équipe, le Cabinet des ministres, et vous vous êtes engagé par serment à respecter le secret concernant les délibérations du Cabinet. Cet engagement solennel à la discrétion constitue une tradition séculaire dans notre régime de gouvernement

(parlement-cabinet). Il a permis aux gouvernements successifs de maintenir une cohésion suffisante pour survivre à un vote de confiance à la Chambre des Communes et, partant, de pouvoir gouverner.

Vous verrez que ce serment impose aux ministres un poids parfois lourd à porter.

En devenant membre du Conseil privé, vous êtes entré dans un club très exclusif.

L'histoire de notre gouvernement fédéral compte seulement 592 conseillers privés et, à l'heure actuelle, il y en a seulement 220 de vivants. Jadis, le Conseil privé jouait vraiment le rôle de conseiller de la Reine. Aujourd'hui, la manifestation moderne du Conseil privé est le Cabinet. Le Conseil privé est, en grande partie, une institution symbolique qui se réunit en de rares occasions, comme lors de la visite de la Reine en 1967, l'année du Centenaire du Canada. Comme vous l'apprendrez, le seul privilège qui reste aux conseillers privés est celui du drapeau en berne sur l'édifice du Parlement à leur décès. Privilège, il va sans dire, dont personne n'est pressé de bénéficier!

Pour ne pas trop divaguer dans cette lettre, je m'efforcerai de suivre un certain ordre logique. En premier lieu, je décrirai votre rôle à l'égard du premier ministre, du Cabinet, du Parlement et de votre ministère. Puis, je toucherai certains points particuliers que vous avez soulevés dans votre lettre.

Rôle du ministre à l'égard du premier ministre, du Cabinet et du Parlement

Un ministre joue plusieurs rôles. Il doit prêter attention aux besoins de ses électeurs, alors qu'il exerce ses fonctions comme membre du Parlement et comme ministre de la Couronne. Il s'agit là de trois rôles distincts et exigeants.

Comme ministre de la Couronne, vous faites partie d'une équipe et, en outre, vous êtes personnellement responsable devant le Parlement d'un ministère particulier. De temps à autre, cette double responsabilité vous posera des problèmes. Vous voudrez prendre des initiatives audacieuses et novatrices, mais d'autre part, vous sentirez l'obligation de consulter vos collègues et d'en venir peut-être à des compromis qui atténueront vos objectifs. Cela fait partie du métier : concilier nouveauté et loyauté.

En raison de vos multiples fonctions, vous subirez une pression constante de consacrer du temps à telle ou telle tâche importante. Vous devez donc établir des priorités, déterminer les délais pour les réaliser et organiser votre temps en conséquence. Faute d'agir ainsi, vous serez fatalement perdu.

Non seulement devrez-vous équilibrer vos priorités et le temps, mais aussi vos devoirs multiples de loyauté. Il vous faudra appuyer les priorités et les politiques du premier ministre. Mais, vous devrez aussi demeurer fidèle à vos vues personnelles et accomplir ce que, vous-même voulez faire, de façon à réaliser les objectifs premiers qui vous ont conduit à la politique.

Vous aurez à rendre des comptes à la Chambre des Communes. C'est à cela qu'importe la responsabilité ministérielle. Vous devrez vous présenter devant les membres des comités permanents de la Chambre, des gens qui voudraient être à votre place comme ministre de la Couronne. Ils aimeraient, eux aussi, exercer une influence sur les mesures d'intérêt public. La différence, c'est qu'eux ne sont pas responsables des conséquences de leurs recommandations.

En tant que ministre d'un ministère, je vous encourage vivement à apprendre à utiliser les différents types d'expertise que vous y trouverez. Je veux parler de l'expertise substantielle et professionnelle de votre sous-ministre et de l'expérience politique partisane de votre chef de cabinet. Ces deux sortes d'expérience sont différentes. Toutes deux ont leurs limites à ne pas franchir. Mais, attention! les deux sont nécessaires.

Devenir ministre, c'est pour vous devoir apprendre à équilibrer vos différents rôles en fonction des requêtes multiples qui vous seront adressées. Mais, si vous tenez à réussir, ce qui importe souverainement dans tous ces efforts d'équilibre et de conciliation, c'est de ne jamais oublier qui vous êtes et pourquoi vous êtes venu en politique.

L'un des problèmes les plus difficiles que les ministres ont à affronter est l'organisation de leur temps. Si vous constatez que vous travaillez de 70 à 80 heures par semaine,

dites-vous que vous êtes en bonne compagnie. Il n'y a pas de ministre qui n'éprouve pas de difficulté à établir un équilibre dans ses multiples rôles : membre du Parlement, ministre du Cabinet, membre du parti, député élu d'une circonscription électorale. Dès lors, il devient impossible pour les ministres de consacrer plus d'un tiers ou de la moitié de leur temps aux affaires de leur ministère. Et les études montrent qu'ils passent rarement plus de trois heures par semaine avec leur sous-ministre. Aussi, pour s'acquitter convenablement de toutes leurs fonctions, les ministres doivent : 1) compter largement sur leur sous-ministre et leur chef de cabinet; 2) déterminer rapidement comment ils entendent y parvenir; 3) décider combien de temps ils veulent consacrer à chacun. Une des choses qu'un bon sous-ministre fera, c'est de constamment réprimander un ministre qui surcharge ses ressources matérielles. Un ministre épuisé est un ministre dangereux, tant pour lui-même que pour le gouvernement. Essayez, je le répète, essayez de faire de l'exercice et de vous reposer suffisamment. À l'occasion, vous devrez vous montrer « hargneux »; dites NON et rentrez chez vous vous reposer.

Le premier ministre et le Cabinet

Dès que le Cabinet a été assermenté, commence la tâche de gouverner. La plupart des ministres avec lesquels j'ai travaillé ont trouvé à la fois passionnante et exaspérante l'expérience des quatre à six premières semaines dans un nouveau ministère, pour un nouveau gouvernement. Après une longue période de session sur les banquettes de l'arrière-plan ou de campagne électorale, ils ressentent habituellement une certaine ivresse d'arriver au pouvoir et de prendre possession d'un ministère qu'ils pourront « conduire ». Cependant, pour les ministres qui, comme vous, ne possèdent aucune expérience parlementaire ou ministérielle, il est difficile de percevoir clairement les lourdes responsabilités de leur poste et de comprendre quels rôles ils ont à remplir. Cela est particulièrement difficile quand plusieurs, parmi les autres ministres, se trouvent dans la même situation.

Autrefois, la coutume voulait que les ministres aient d'abord travaillé quelques années comme simples députés, pour devenir ensuite secrétaires parlementaires et, enfin,

jeunes ministres. Lorsqu'ils accédaient au poste de ministre, ils avaient déjà acquis une bonne dose d'expérience au Parlement et au gouvernement. Le genre de défi que vous devez relever est relativement inhabituel dans l'histoire du gouvernement fédéral. Il vous demandera d'apprendre sur plusieurs fronts à la fois, tout en assumant la responsabilité du portefeuille qui vous est confié. Je n'envie pas votre sort.

Les premiers mois seront déterminants pour vous. Beaucoup de personnes, en particulier les bureaucrates et la clientèle du ministère, vous presseront de prendre les décisions demeurées pendantes en attendant votre nomination. C'est normal. Mais, à cette étape, vous ne connaissez pas le ministère et vous ne comprenez pas bien les enjeux. Par conséquent, vous ne serez pas en mesure de juger efficacement les enjeux qui vous sont présentés d'un point de vue politique. Ne prenez donc pas plus de décisions qu'il n'est nécessaire dans les premières semaines.

Rappelez-vous que vous avez assumé un énorme fardeau en acceptant la responsabilité des tâches et des obligations de votre ministère. Maîtrisez les réalités actuelles de votre ministère avant de vous lancer dans de nouvelles directions. La plupart des décisions peuvent attendre quelques semaines jusqu'à ce que vous sachiez ce que vous faites lorsque vous prenez ces décisions.

Est-il besoin de vous inviter à bien vous assurer que vos affaires personnelles sont en ordre et que vous êtes libre de tout conflit d'intérêts, réel ou apparent? Et, pour l'amour du ciel, n'allez pas refaire à neuf votre bureau ni commander une nouvelle voiture. Vous verrez le coût dans les journaux du lendemain. À ce propos, n'autorisez jamais un achat sans en connaître le coût. Autrement, vous risquez de constater qu'un adjoint, un de vos admirateurs, a commandé pour vous un bureau de cinq mille dollars. Essayez, après coup, d'expliquer la chose à vos électeurs! Vous trouvez peut-être que les médias d'information s'attardent trop à ces détails fâcheux. Mais, souvenez-vous, les gens estiment que, si vous faites preuve de jugement dans les petites choses, vous ferez sans doute de même dans les grandes.

Dans tout gouvernement, la façon générale de gouverner et de prendre des décisions dépend largement du style d'administration du premier ministre et de ses ministres plus

anciens. Cependant, voici quelques remarques générales qui semblent s'appliquer à la plupart des gouvernements.

On s'attend généralement à ce qu'un ministre juge par soi-même ce qu'il convient de faire de son ministère, dans la ligne des politiques du parti, des priorités préconisées par le premier ministre et des opinions générales du Cabinet et du caucus. Comme le premier ministre est normalement saturé de travail et que les autres ministres sont occupés à diriger leur propre ministère et à réaliser leur propre programme, chaque ministre est pratiquement toujours livré à lui-même pour exercer son jugement. Le poste d'un ministre d'État est soumis au mot d'ordre : « Il faut se débrouiller pour survivre ».

Du fait de votre longue expérience dans le secteur privé, vous pourriez vous étonner que le premier ministre nomme quelqu'un à la tête d'un ministère d'un milliard de dollars et ne lui donne pas de directives spéciales ou très peu. Dans le monde des affaires, il y aurait de longues discussions préalables concernant l'organisation de l'entreprise, les prévisions à long terme sur le rendement du capital investi, la diversification des placements, etc. Même à supposer que la chose soit souhaitable dans le gouvernement, elle serait tout simplement irréalisable. Le gouvernement fédéral équivaut, en somme, à une société de cent milliards de dollars, c'est-à-dire une société plus considérable que les vingt plus grandes entreprises canadiennes réunies. Il est donc impensable que le premier ministre puisse percevoir ce que chaque ministère requiert, si ce n'est dans les grandes lignes. En dehors de quelques priorités clefs qui revêtent plus d'importance pour le premier ministre et le gouvernement dans son ensemble, il revient finalement au ministre de déterminer ce qui s'impose et de soumettre des propositions au premier ministre et au Cabinet.

Un défi majeur pour les ministres est de tracer la ligne de démarcation entre, d'une part, la nécessité de prendre des initiatives à l'intérieur de la sphère d'action qui leur est réservée et, d'autre part, la nécessité de consulter le Cabinet ou le premier ministre et d'obtenir leur approbation. Particulièrement dans un nouveau gouvernement, il n'est pas facile de tracer cette frontière, car tous les autres s'efforcent, eux aussi, de délimiter leurs rôles. Le meilleur conseil que je peux vous donner, c'est d'éviter le piège des deux

excès suivants : 1) inaugurer, sans consultation suffisante, des politiques nouvelles ou des programmes nouveaux qui influenceront sur le gouvernement ou sur d'autres ministères; 2) à l'inverse, consulter sur tout et sur rien au point de paralyser la marche du ministère. Surtout, résistez à la tentation de penser qu'un bon moyen de réussir est de contourner adroitement le ministre des Finances ou de prendre à l'improviste les collègues opposés à vos projets. Cela fonctionnera peut-être une ou deux fois, mais, à la longue, c'est une recette pour un échec assuré. En communiquant régulièrement avec vos collègues du Cabinet et en observant avec soin les priorités du premier ministre, vous apprendrez relativement vite quand il convient ou non de recourir au Cabinet ou au premier ministre.

L'une des attributions maîtresses d'un poste au Cabinet est d'établir des rapports avec les clients du ministère. On s'attend à ce que le ministre suscite la confiance et l'appui de ces clients, qu'il s'agisse de draveurs, de fermiers, de gens d'affaires ou d'artistes. Faute de bonnes relations avec votre clientèle, votre réputation et votre crédit à la table des ministres déclineront rapidement. Cela entraîne un autre problème épineux : maintenir l'équilibre entre le devoir de défendre les intérêts des clients devant le Cabinet (réclamer les politiques et les ressources nécessaires) et le devoir de répondre aux visées du gouvernement (comme, par exemple, la diminution des dépenses, la réduction du déficit). Plusieurs ministres se sont vus pris dans cet étau, sans pouvoir s'en libérer. Il serait instructif, à ce sujet, d'étudier les talents de funambule de certains ministres au cours des dernières décennies.

Le Parlement

L'un des thèmes de votre campagne portait sur la nécessité d'accroître le rôle des membres du Parlement, en particulier des simples députés, au sein des comités. Je comprends ce souci de leur assigner un rôle plus important. Les récentes réformes parlementaires ont accordé aux comités parlementaires plus de pouvoir pour convoquer des témoins, mener des recherches sur les questions débattues et présenter des rapports. Votre poste vous permettra rapidement de percevoir l'importance du

Parlement pour les ministres. Selon notre régime de gouvernement, où le pouvoir est détenu par le Parlement et le Cabinet, les ministres ont à répondre de leur gestion devant le Parlement et, de concert avec le premier ministre, ils doivent conserver la confiance du Parlement dans l'exercice de leurs fonctions, en vue de demeurer au pouvoir.

Je vous incite à demeurer ouvert avec vos collègues du Parlement et votre caucus. Tenez-les au courant de ce que vous faites et des problèmes que vous rencontrez. Il importe, cependant, de prendre conscience que les comités parlementaires n'ont pas mission de vous décharger de vos responsabilités. Le rôle de la loyale opposition de Sa Majesté, en dernière analyse, c'est de combattre le gouvernement, de critiquer et d'embarrasser les ministres. Les comités parlementaires peuvent jouer un rôle utile en étudiant les questions que vous avez à régler, mais il est plus probable qu'ils suivront leur propre programme en fonction de leurs propres objectifs. Aussi, prenez garde de ne pas tomber dans un filet dont vous ne pourrez plus vous dégager. À mon avis, il serait à la fois sage et pratique d'essayer de collaborer avec votre comité dans l'esprit d'une réforme. Mais, de grâce, demeurez fidèle à votre propre programme. C'est vous, en dernier ressort, qui êtes responsable de votre ministère, et non pas le comité parlementaire. C'est vous qui aurez à répondre de l'exercice de vos fonctions devant le premier ministre, votre caucus, le Parlement et le peuple. Si les choses vont mal, vous ne pourrez pas blâmer le comité parlementaire ni qui que ce soit. C'est vous le responsable. Exercez donc votre autorité et assumez vos responsabilités, tout en tirant profit des travaux et des vues que le comité parlementaire peut apporter sur les questions à résoudre.

Une dernière remarque en ce qui concerne le Parlement. Vous serez tenté de déléguer vos subordonnés pour vous représenter aux audiences des comités parlementaires. C'est normal et inévitable, étant donné le temps énorme qui vous sera réclamé. Toutefois, vous devez faire comprendre clairement aux membres des comités et à vos représentants que c'est vous le ministre et qu'il vous appartient de vous prononcer, au nom du ministère, sur les questions de gestion et de politiques. Si vos subordonnés se trouvent placés dans une situation où ils ont l'impression d'être responsables devant les

comités parlementaires, ils deviendront partagés entre des fidélités divergentes. Cela vous rendra la tâche difficile lorsque vous voudrez qu'ils suivent une ligne d'action donnée. Vous devrez rappeler aux personnes concernées, y compris les membres du Comité parlementaire, que vos subordonnés travaillent pour vous.

Rôle du ministre à l'égard du sous-ministre et du chef de cabinet

Les ministres qui ont réussi savent la nécessité d'utiliser efficacement les deux personnes qui se rapportent à eux directement : le sous-ministre et le chef de cabinet. Il vous faudra un certain temps pour déterminer votre façon de fonctionner et de travailler avec ces deux personnages. Voici quelques remarques sur leurs rôles respectifs et quelques conseils sur la meilleure façon d'en tirer profit.

Le choix du chef de cabinet

L'une des décisions les plus importantes que vous aurez à prendre au cours des deux prochaines semaines sera de choisir votre chef de cabinet. Celui-ci constituera un élément essentiel de votre équipe. La raison majeure d'un tel poste, c'est que le ministre a besoin de conseils touchant le parti, mais en provenance d'une source indépendante politiquement, dans la tradition d'un service public affranchi de toute allégeance politique.

Le rôle départi au chef de cabinet vise à enlever au ministre une surcharge de travail, en assurant le bon fonctionnement de son cabinet : traitement efficace du courrier, organisation des voyages, planification des réunions, rappel des priorités, etc. Il pourrait sembler qu'il s'agit là de besoins administratifs d'importance mineure, mais les exigences nombreuses auxquelles le ministre est astreint risqueraient vite de le submerger sans une organisation efficace du bureau sous le contrôle du chef de cabinet.

Voici trois qualités maîtresses d'un chef de cabinet : (i) la capacité de collaborer avec le ministre et de l'assister dans l'élaboration et l'exécution de son programme; (ii) un bon jugement politique et l'aptitude à travailler dans la ligne des orientations politiques du

gouvernement et du caucus et en rapport avec la clientèle du ministère; (iii) la capacité de diriger le cabinet du ministre et de travailler en collaboration avec le sous-ministre et le haut personnel du ministère. En plus de ces trois qualités, le fait, pour un candidat, de posséder déjà une bonne connaissance du gouvernement ou du champ d'activité de votre ministère constitue un autre atout.

Lorsque le ministre peut former une équipe tripartite (lui-même, le chef de cabinet et le sous-ministre) où chaque membre apporte ses talents et son expérience à la solution des problèmes, le succès est pratiquement assuré. Par contre, si le chef de cabinet essaie de diriger le ministère ou de jouer un rôle de sous-ministre ou de sous-ministre intermédiaire, des problèmes graves menacent de surgir qui nuiront au bon rendement du ministère.

Attendez-vous à subir des pressions pour nommer à cette fonction importante des soutiens du parti ou des conseillers de votre campagne électorale. Il faut bien le reconnaître, cela fait partie de la vie politique. Mais, il importe souverainement de vous rappeler que mener une campagne électorale et gouverner sont deux choses bien différentes. Un chef de cabinet incompetent peut avoir un effet malheureux sur votre rendement. Je connais des cas où le chef de cabinet, ou son adjoint administratif a constitué un facteur déterminant dans la démission du ministre. Certains de vos collègues plus anciens seront heureux de confirmer ces propos sur l'importance de choisir un chef de cabinet efficace. À votre place, je demanderais à un chef de cabinet expérimenté et qui a fait ses preuves de vous conseiller dans le choix d'un candidat.

Rôle du sous-ministre

Si vous n'avez pas déjà rencontré votre sous-ministre, il (ou elle) vous appellera probablement aujourd'hui, vous offrira de vous renseigner sur le ministère et tentera de répondre aux requêtes administratives que vous pourrez formuler. J'ignore qui est ou qui sera votre sous-ministre. Je peux, cependant, vous parler de sous-ministre du type le plus courant à Ottawa. La plupart des sous-ministres à Ottawa sont âgés de quarante à quarante-cinq ans. Ils possèdent une expérience de vingt à vingt-cinq années environ dans divers ministères du gouvernement fédéral. Presque tous ont l'expérience d'un

organisme central. Ils ont reçu une excellente éducation, ils sont intelligents et ils sont bien informés des politiques et des méthodes administratives dans le gouvernement et ils connaissent bien le fonctionnement des organismes centraux, tels que le Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé.

Sans doute avez-vous entendu dire beaucoup de choses, de la part de vos collègues, au sujet de sous-ministres. Laissez-moi simplement vous inciter à entrer en relation avec votre sous-ministre avec un esprit ouvert. Pensez en principe qu'il est là pour vous aider et qu'il ne demande qu'à vous servir et à vous appuyer. Prêtez-lui aussi les meilleures qualités, comme vous le feriez pour d'autres; supposez au départ qu'il est honnête, appliqué au travail et respectable. Si, après quelques mois, vous découvrez qu'il n'accomplit pas convenablement son travail, je vous encouragerais à en parler au secrétaire du Cabinet. D'un point de vue plus pratique, vous n'avez tout simplement pas le temps d'avoir des problèmes avec votre sous-ministre. Vous aurez plus de difficulté à faire votre travail. De son côté, le sous-ministre ne peut davantage se permettre d'avoir des problèmes avec vous : il serait dans l'« impossibilité » de faire quoi que ce soit.

Peut-être avez-vous entendu dire par vos collègues que les sous-ministres ont fatalement une allégeance politique et que, par conséquent, on ne saurait leur faire confiance pour servir sous un nouveau gouvernement. C'est de la foutaise! Excusez mon langage. La très grande majorité des sous-ministres ont l'ambition de servir leur ministre d'une façon purement professionnelle, sans esprit de parti. Ils s'efforcent de se sensibiliser aux priorités du ministère et de les promouvoir. Je ne voudrais pas, cependant, vous leurrer. Les sous-ministres ne sont pas payés pour dire « oui » chaque fois que le ministre ouvre la bouche. Ils sont, ou sont censés être, des experts en politique. Ils savent comment fonctionne le Cabinet, ils connaissent les rouages des organismes centraux et les méthodes d'action politique. Pour ces raisons, ils apporteront souvent un point de vue différent du vôtre sur les décisions à prendre et vous trouverez parfois ennuyeuse cette divergence. Vous serez tenté de vous demander : « Pourquoi ce type-là est-il sans cesse à me dire ce que je ne dois pas faire et à m'indiquer les problèmes qui risquent de surgir si j'agis de telle ou telle façon?

Pourquoi est-il si préoccupé de ce que pense le Conseil du Trésor? Oui ou non, travaille-t-il pour moi? »

La réponse à ces questions est simple. C'est précisément sa fonction, comme sous-ministre, de se préoccuper de cela. Il ne tient pas, pas plus que son ministre, à voir celui-ci s'attirer des ennuis. Une part de son rôle, au service du ministre et du premier ministre, est d'adresser des conseils sur les exigences administratives du gouvernement et de signaler les problèmes politiques susceptibles de naître. C'est aussi sa fonction de vous aider à opérer les choix qui répondent à vos objectifs et à naviguer sans ennui entre les récifs et les bancs de sable qui ont occasionné le naufrage d'un bon nombre de carrières de ministre.

Un bon sous-ministre sera sensible aux priorités préconisées par le ministre et s'emploiera à les appuyer. En même temps, il apportera son expertise à la direction, à l'élaboration des politiques et aux relations avec les organismes centraux, de façon à permettre au ministre d'atteindre ses objectifs.

Les sous-ministres sont formés pour servir leurs ministres. Ils font tout leur possible pour les appuyer et les aider à remplir efficacement leurs fonctions. Le gouvernement fédéral a sans doute connu des problèmes de la part de sous-ministres peu empressés. Mais, en règle générale, un sous-ministre ne demeure pas longtemps en fonction s'il ne sert pas bien son ministre. J'ai remarqué que les bons ministres n'ont aucune difficulté à faire en sorte que le sous-ministre travaille à leur compte. Ils consacrent uniquement le temps requis pour lui demander conseil et lui indiquer, ainsi qu'au personnel de direction, leurs priorités et leurs directives.

Vous aurez inévitablement des désaccords avec votre sous-ministre, même des désaccords graves. Mais rappelez-vous toujours, un sous-ministre aurait-il combattu violemment une ligne d'action donnée, le ministre pourra quand même compter sur lui, dès qu'il s'agira de mettre en œuvre les politiques ou les programmes qui ont fait l'objet d'une décision politique. La plupart des ministres acceptent que le sous-ministre relève du premier ministre, aussi bien que du ministre puisque c'est le premier ministre qui l'a nommé. Il arrive, dans des cas rares, que le sous-ministre juge de son devoir d'informer

le premier ministre que telle ligne de conduite est malavisée, contraire à la loi ou inconvenante. Évidemment, le ministre se sentira alors menacé par ce sous-ministre qui s'adresse ainsi au premier ministre, que ce soit directement ou par l'intermédiaire du secrétaire du Cabinet. C'est compréhensible. De toute façon, sauf pour des cas extrêmes, la chose n'arrive pas. Le conseil que je vous donne, c'est que si jamais votre sous-ministre vous signale qu'il estime devoir aller au premier ministre, vous devez y voir un avertissement que quelque chose va vraiment très mal, du moins à ses yeux. Si, après un examen approfondi, vous voulez quand même aller de l'avant avec votre idée, présentez-la alors au premier ministre, ou bien demandez conseil au secrétaire du Cabinet des ministres ou au Cabinet du premier ministre.

Votre première rencontre avec votre sous-ministre devrait sonner le départ d'une relation féconde. J'espère qu'il en sera ainsi. Un ancien ministre m'a raconté qu'après avoir assumé la responsabilité d'un ministère, il regarda autour de lui en se demandant qui pourrait bien l'aider. Il se dit que les membres du Parlement avaient d'autres chats à fouetter et que, de toute façon, ils ne connaissaient pas grand-chose en ce domaine. Quant à ses collègues du Cabinet, ils avaient leurs propres problèmes à traiter. Son personnel politique était aussi nouveau que lui. Le seul personnage en vue, c'était son sous-ministre. Aussi décida-t-il de travailler de concert avec lui et il procéda avec succès à des changements majeurs de politique. Ainsi, votre sous-ministre peut devenir pour vous une ressource humaine capitale.

Malgré tout, il y a des tâches que le sous-ministre ne saurait bien remplir et qui lui sont d'ailleurs interdites en vertu de la loi et des coutumes de la fonction publique. Comme vous le savez, la grande majorité des sous-ministres sont des professionnels sans allégeance politique, qui possèdent une expérience en gestion et en administration.

Leur rôle est de servir le gouvernement et leur ministre. Ils ne servent cependant pas le parti élu.

En vue d'assurer la continuité d'un service professionnel d'intérêt public, il ne revient pas au sous-ministre de donner des conseils sur des questions concernant proprement le parti politique. En fait, au cours de ma carrière, je m'absentais régulièrement des

réunions où de telles questions partisans surgissaient. De plus, les sous-ministres ne font pas la promotion publique d'une question dans le cadre d'un débat politique partisan afin de protéger leur neutralité et de maintenir une responsabilité ministérielle claire en matière de politiques. Les nouveaux ministres trouvent souvent ces distinctions ennuyeuses et ne se mettent à les apprécier qu'après quelques années d'expérience. Certains ministres ont cependant commis l'erreur d'interpréter la résistance d'un sous-ministre à prendre la parole en public sur une question controversée ou à donner des conseils partisans comme un acte de déloyauté. Ce n'est pas le cas. Cela devrait vous montrer que les sous-ministres ne se livrent pas et ne se livreront pas à ce genre d'activité partisane pour aucun ministre d'aucun gouvernement. Votre sous-ministre se doit de faire preuve de délicatesse sur le plan politique, sans être partisan. Vous devriez vous fier à votre chef de cabinet pour obtenir les conseils partisans dont vous avez besoin.

Un bon sous-ministre développe un excellent sens du jugement qui lui permet d'évaluer rapidement une décision en fonction des intérêts ou des priorités du ministre.

Afin de perfectionner et d'affiner cette capacité, il doit avoir des contacts réguliers avec vous. Il ne peut pas savoir comment agir en votre nom, comme il est légalement autorisé à le faire, à moins qu'il ne vous connaisse et ne sache comment vous pensez. Vous serez tenu responsable de vos décisions, comme il se doit. Mais, vous devriez tenir votre sous-ministre responsable de la qualité de ses conseils – comme il se doit.

Comme tous les êtres humains, les sous-ministres ont leurs défauts. Toutefois, n'oubliez pas qu'ils ont gravi les échelons de la fonction publique, en grande partie, sinon uniquement, grâce au mérite. La fonction publique du Canada est une méritocratie. Les sous-ministres possèdent de vingt à vingt-cinq années d'expérience. Leurs erreurs sont exposées au grand jour; eux aussi vivent et travaillent dans un aquarium de verre. Les critiques d'un service public apolitique prennent plaisir à pointer du doigt les rares exceptions de sous-ministres qui se sont permis des ingérences politiques. Lorsque le gouvernement change, ces « exceptions » sont renvoyées. Le premier ministre y voit, avec raison. Malheureusement, on accuse souvent d'ingérence

politique des sous-ministres qui ont apporté leur appui professionnel à leur ministre devant les comités parlementaires, ou qui ne sont pas d'accord avec leur nouveau ministre sur les mesures qu'il propose. Comme j'ai dit, l'accusation voulant que les sous-ministres, en général, soient attachés à un parti, est dénuée de fondement. Mais, dans les cas particuliers où le reproche s'avère fondé, il appartient au premier ministre de régler la question.

Conformément au principe de Peter, les sous-ministres atteignent parfois « le seuil de leur incompétence ». Là encore, c'est une question que vous devrez traiter avec le secrétaire du Cabinet. Si votre sous-ministre est vraiment incompétent, il serait étonnant que celui-ci n'ait pas déjà été saisi du problème.

Je vous recommande de ne pas écarter trop vite les avertissements de votre sous-ministre en les mettant au compte de son esprit de parti ou de son incompétence. Il importe, d'abord, d'examiner soigneusement le fond de la question. Nous ressentons tous de l'irritation lorsque nous demandons à un subordonné de faire telle chose et qu'en réponse il donne cinq excellentes raisons pour lesquelles on ne doit pas la faire. Cependant, souvenez-vous toujours que les sous-ministres sont payés pour indiquer aux ministres les pièges à redouter. Et, lorsque le ministre décide de passer outre à leurs objections, ils se font un devoir de suivre fidèlement ses instructions.

J'en arrive, maintenant, à quelques défis particuliers concernant la gestion et la direction de votre ministère.

L'établissement du programme

Le premier problème que vous aurez à affronter viendra de l'amoncellement des dossiers touchant des questions qui ne vous sont que vaguement familières. Certains ministres m'ont fait comprendre à quel point c'est une expérience humiliante. Consolez-vous en songeant que, même après des dizaines d'années d'expérience au gouvernement, les sous-ministres considèrent aussi leur apprentissage dans un nouveau ministère comme l'une de leurs épreuves les plus pénibles. La plupart doivent attendre au moins six mois avant de se sentir à l'aise dans les affaires du ministère.

Il vous importe de tout apprendre sur les tâches et le travail courant de votre ministère. Rappelez-vous que vous êtes devenu juridiquement et politiquement responsable de tout ce qui s'y passe, à partir du moment que vous avez été assermenté. Les « scandales » et les « problèmes » en rapport avec le travail courant risquent de distraire les gens de la qualité de vos initiatives. Le personnel du ministère compte sur vous pour apporter à son travail les directives politiques essentielles.

Les politiques nouvelles prennent leur source, normalement, dans l'expérience acquise à partir des politiques en vigueur. Si vous ne comprenez pas ce qui s'est passé et ce qui se passe dans votre ministère, il vous sera difficile d'élaborer votre propre programme.

Ce que j'ai pu observer au cours des années m'a enseigné deux choses sur l'élaboration du programme. D'abord, vous devez établir un programme de trois à cinq points environ et le faire dans les deux ou trois premiers mois. Sinon, quelqu'un d'autre établira votre programme. Un programme que vous ne voulez peut-être pas ou que vous n'aimez pas. Ensuite, même s'il y a plusieurs façons d'établir un programme, vous devez faire en sorte finalement que plusieurs joueurs-clefs prennent connaissance de votre programme, de manière qu'ils puissent collaborer avec vous et vous appuyer pour le réaliser. Ces joueurs-clefs comprennent le premier ministre, le Cabinet, votre chef de cabinet et votre sous-ministre.

Il existe plusieurs façons d'établir un programme. Certains ministres arrivent au ministère avec un programme qu'ils ont déjà conçu comme critiques de l'opposition ou à partir de leur expérience antérieure dans ce secteur particulier. D'autres, en arrivant au ministère, étudient attentivement les dossiers et les options, jusqu'à ce qu'ils découvrent ce qu'ils entendent promouvoir. Certains veulent opérer des changements, mais se rendent à l'évidence que le ministère ne soit pas en mesure de répondre rapidement à une orientation nouvelle dans tel ou tel secteur particulier. Souvent, ils font alors appel à des conseillers de l'extérieur ou à leur chef de cabinet pour les aider à formuler une nouvelle ligne d'action.

J'ai connu des ministres qui ont réussi dans chacune de ces voies. En réalité, ceux qui réussissent le mieux sont ceux qui sont capables de modifier leur point de vue en fonction des exigences du ministère.

La seule constante dans l'établissement du programme est que les ministres ne peuvent pas réussir s'ils n'exercent pas leur jugement politique. Ils doivent examiner attentivement les conseils du ministère ou des conseillers politiques et leurs propres opinions antérieures à la lumière des réalités et des besoins politiques du moment. Les problèmes les plus aigus, dans l'établissement du programme, proviennent de ce que les principales personnes concernées (le ministre, le chef de cabinet, le sous-ministre) ne collaborent pas étroitement pour analyser les aspects politiques, administratifs, parlementaires et publics, des différents points particuliers du programme.

Les ministres soucieux de réussir élaborent leur programme après avoir prêté une attention minutieuse à un ensemble de considérations politiques, personnelles et bureaucratiques. Si vous observez le rendement des ministres qui ont mené à bien leurs programmes au cours des quinze dernières années, vous conclurez que le même scénario se répète. Les ministres qui ont élaboré des programmes à la fois solides et souples, ont entretenu de bonnes relations de travail avec leurs sous-ministres et, enfin, ont travaillé fort pour obtenir l'appui du ministère, du caucus, des autres ministres du Cabinet et des clients, pour l'élaboration et la mise en œuvre de leurs programmes, réussissent.

Venant du secteur privé, vous serez surpris de la somme d'énergie et d'effort que vous devrez dépenser pour changer une politique ou une ligne de conduite. C'est pourquoi je vous conseille, comme nouveau ministre, de circonscrire votre programme et de le faire converger sur les questions vraiment capitales au plan politique et administratif. Enfin, j'espère que vous suivrez ma recommandation de déléguer à d'autres les fonctions qui ne sont pas importantes pour votre programme, tout en rendant ces délégués comptables envers vous de leur rendement.

La gestion du ministère

Évitez de régenter votre ministère. Sinon, vous vous transformerez en bureaucrate. Cependant, il vous appartient d'édicter, en ce qui a trait à l'administration, les programmes et les politiques que le sous-ministre devra suivre pour diriger le ministère. Si vous réussissez à établir une solide relation de travail avec votre sous-ministre, vous pouvez lui déléguer une grande part de responsabilité avec la certitude qu'elle est entre bonnes mains.

Les tiraillements entre ministre et sous-ministre naissent, le plus souvent, de ce que le ministre n'a pas de programme défini, connaît mal les affaires du ministère, nourrit de la méfiance à l'égard de la fonction publique, mais intervient de manière ponctuelle dans les questions opérationnelles et administratives telles que les contrats, l'engagement du personnel ou les dépenses de programme. Un tel comportement entraîne souvent des problèmes de communications et finit par engendrer des malaises graves dans la gestion du ministère.

Voici une vieille citation des années Nixon qui décrit bien la situation : « Quand l'administration se fait par le haut, la politique se fait par le bas. » Plus un ministre s'engage dans les décisions d'administration courante, plus on lui demandera d'intervenir. Et lorsque les décisions en matière de politique viennent s'ajouter régulièrement aux décisions d'ordre administratif, il devient impossible, pour le sous-ministre et le haut personnel, de prendre des décisions sans faire appel au ministre. Dans un ministère de grande ou moyenne envergure, cela conduit rapidement à une chose : une surcharge de travail pour le ministre. Celui-ci devient finalement si débordé de travail qu'il ne dispose plus du temps nécessaire pour établir le programme, définir les politiques essentielles et déterminer les orientations administratives pour le ministère. Cela crée un vide dans la direction politique du ministère, vide qui sera comblé éventuellement par les fonctionnaires contraints en quelque sorte de se prescrire à eux-mêmes des lignes de conduite. Les ministères ont horreur du vide de direction. Si le ministre n'assume pas la direction, ses subordonnés s'en chargeront, par défaut.

Ne craignez pas de déléguer des responsabilités. Contrairement à la croyance populaire, jamais, depuis au-delà de cent ans, un ministre n'a été conduit à démissionner en raison des erreurs administratives commises par les fonctionnaires de son ministère. Il faut faire exception uniquement pour les cas où le ministre s'est trouvé engagé personnellement dans la décision administrative ou a manqué de jugement dans les directives données à ses subordonnés. Le ministre doit avertir les fonctionnaires du ministère de porter à son attention toute question délicate. Il spécifiera clairement les types de démarches administratives qu'il tient à approuver personnellement. Enfin, on s'attend à ce que le ministre intervienne sans retard pour corriger toute erreur commise par les employés.

Malgré ces mises en garde, les ministres ne doivent pas prendre à la légère leurs responsabilités à l'endroit de la bonne marche administrative du ministère. Dans le secteur public, il est vrai, une bonne administration n'est pas une fin en soi. Comme la Commission Glassco l'a souligné il y a quelques années, une bonne administration ne signifie pas nécessairement une bonne politique. Il n'en convient pas moins d'apporter à l'administration une sensibilité appropriée aux besoins des clients et aux politiques du gouvernement.

Comme vous le savez, les ministres qui ont enfreint les règles sur l'octroi des contrats ou qui ont accordé des subventions contraires aux normes établies ont eu à subir un feu nourri de questions, parfois brutales, à la Chambre des communes. Je sais que l'un de vos motifs pour entrer en politique a été de « faire le nettoyage » au sein du gouvernement. Aussi, je me sens parfaitement à l'aise en vous signalant que vous pourrez éprouver la tentation de favoriser les gens qui ont appuyé votre parti, ou d'aider telle personne dans le besoin qu'il vous a été donné de connaître en passant. Mais, le public ne tolère pas, de la part des ministres, ce type de comportement qu'il associe, d'ailleurs vaguement, à du « patronage ». J'ai vu des ministres rejeter les mises en garde de leurs fonctionnaires dans des cas semblables, mais ils ont payé leur geste par la perte de leur poste quelques mois plus tard, quand la chose a été rendue publique. Prenez chaque décision avec l'idée en tête que vous en lirez le compte rendu complet dans le journal du matin!

En raison de leurs longues années de service au gouvernement, les sous-ministres connaissent les rouages du système bureaucratique complexe des organismes centraux, les règlements concernant l'engagement du personnel et l'établissement du budget, les méthodes d'informer le Cabinet; ils ont acquis une grande expérience en s'efforçant d'aider les ministres à élaborer des politiques et à les modifier. Mais, chose étonnante, ils ignorent souvent les rouages de leur propre ministère, en raison de leur passage fréquent d'un ministère à l'autre. Heureusement, ils savent où trouver dans le ministère le spécialiste requis.

Il arrive, à l'occasion, que les sous-ministres ou les fonctionnaires du ministère recommandent des lignes de conduite qui reflètent leurs préoccupations bureaucratiques, mais qui ne répondent pas à vos priorités politiques ou qui risquent de vous susciter des problèmes avec le caucus ou avec vos électeurs. C'est là que vous devez exercer votre jugement politique. Votre chef de cabinet peut alors vous être d'un grand secours, en départageant ce qui est priorité du ministère et ce qui est votre priorité comme ministre. Votre sous-ministre doit comprendre que gouverner implique davantage que l'efficacité.

Pour résumer, j'aimerais vous présenter cinq recommandations capitales qui peuvent contribuer à votre réussite comme ministre dans le gouvernement fédéral :

- Élaborez un programme de trois à cinq points, un programme avec lequel vous vous sentirez à l'aise, un programme qui rejoint les exigences du ministère, du gouvernement et de vos clients. Consacrez votre temps à réaliser ce programme, en déterminant bien votre rôle comme ministre.
- Établissez une relation solide et ouverte avec votre sous-ministre et votre chef de cabinet, de manière à bâtir une équipe de travail efficace, dont les membres se respectent l'un l'autre, une équipe capable de concilier les intérêts de l'administration et de la gestion avec les préoccupations du parti et vos besoins et exigences comme ministre.

- Évitez l'erreur de vouloir régenter le ministère ou de constituer un personnel politique qui « conjecture après coup » et se méfie de la bureaucratie. À long terme, tout cela ne peut que vous occasionner des ennuis.
- Prenez une feuille des agendas de quelques anciens ministres et renseignez-vous sur les travaux du ministère et sur ce qui le fait marcher; puis, essayer de découvrir quels leviers vous devez tirer et quels boutons vous devez presser pour obtenir l'aide requise à la réalisation de votre programme. Certains ministres ont accompli des efforts considérables pour rencontrer le personnel régional et les fonctionnaires du ministère, précisément à cette fin. De telles initiatives sont de nature à engendrer, au sein du personnel, un enthousiasme et un dévouement qui ne peuvent qu'aider le ministre à faire les choses.
- Établissez clairement le cadre d'action à l'intérieur duquel vous désirez voir le sous-ministre gérer le ministère en votre nom. Et tenez-le responsable de ses décisions.

Je vous souhaite de réussir, à tout point de vue, dans votre carrière de ministre. Lors de votre prochaine visite à l'université, venez me voir. Je serais très intéressé d'entendre parler de vos expériences. Si je puis encore vous être utile, n'hésitez pas à m'appeler.

P.-S. J'espère ne pas vous avoir blessé par ma franchise. Vous devriez voir les lettres que j'envoie aux sous-ministres nouvellement nommés!