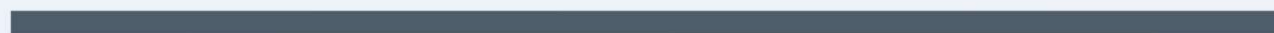


INTERFACE POLITICO-ADMINISTRATIVE



# COMMENT ELLE SE DÉFINIT ET QUELLES SONT LES MEILLEURES PRATIQUES



Cercle  
des jeunes leaders

PUBLIC LAB | COHORTE 15



**Travail réalisé par :**

Myriam Côté, ministère des Relations internationales et de la Francophonie (MRIF)

Simon-Pierre Hamel, secrétariat du Conseil du trésor (SCT)

Francis Hébert, ministère des Finances du Québec (MFQ)

Myriam Poirier, ministère de la Sécurité publique (MSP)

Mohamed Nabil Tir, agence du Revenu Québec (ARQ)

Valérie Vendette, ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP)

Mars 2023

# Table des matières

<b>1. Contexte</b>	<b>1</b>
<b>2. Bref sommaire de la revue de littérature</b>	<b>2</b>
2.1 Les rôles et responsabilités respectifs	2
2.2 Évolution de la relation politico-administrative	2
2.3 Les défis	3
2.4 Facteurs d'ordre structurel	3
2.5 Facteurs d'ordre conjoncturel	4
<b>3. Avis des acteurs de l'interface</b>	<b>5</b>
3.1 Description de la relation	5
3.2 L'organisation de la relation	6
3.3 Les différents modèles d'organisation	7
3.4 L'évolution de la relation dans les dernières années	7
3.5 Les défis	8
3.6 Les facteurs de succès	9
3.7 Suis-je prêt à devenir un premier dirigeant ?	10
<b>4. Conclusion</b>	<b>11</b>
<b>5. Références</b>	<b>12</b>
<b>Annexe - Méthodologie</b>	<b>14</b>

# Remerciements

Au cours des derniers mois, nous avons eu la chance de faire partie du Cercle des Jeunes leaders de la Chaire en leadership dans le secteur public. L'aventure se termine aujourd'hui avec le dépôt de notre Public Lab sur l'interface politico-administrative, un sujet complexe, mais passionnant en raison de la place qu'elle occupe dans la gouvernance des administrations publiques.

Nous avons eu le privilège d'aller à la rencontre de ceux et celles qui sont au cœur de cette interface, administrateurs d'état et directeurs de cabinet, et nous tenons à leur offrir nos plus sincères remerciements pour leur temps, mais surtout pour nous avoir partagé leurs d'expériences, leurs réflexions et leurs conseils. Sans eux, ce travail n'aurait pu voir le jour.

Nous souhaitons également témoigner notre reconnaissance à M. Gilbert Charland, Secrétaire général associé aux Relations canadiennes, qui a volontiers accepté de lire notre travail et de nous rencontrer pour en discuter avec nous.

Bonne lecture!

# 1. Contexte

Dans un contexte de régime démocratique, l'interface politico-administrative représente une sphère à la fois complexe et délicate. En effet, cette relation politico-administrative est basée sur un équilibre entre le contrôle politique et l'autonomie professionnelle au sein des organisations publiques. Se voulant normalement réservée aux titulaires d'une charge politique ou administrative dotée d'autorité, force est de reconnaître que les conditions qui entourent cette dynamique ont un effet direct sur la qualité de l'action publique, tout comme ses résultats.

Dans le cadre de notre participation au Cercle des jeunes leaders de l'administration publique, les membres de notre Public Lab ont révisé la littérature concernant l'interface politico-administrative et ont organisé une série d'entrevues avec des acteurs aux premières loges de cette interface, soit des sous-ministres, des directeurs de cabinet et des présidents-directeurs généraux d'organismes (voir Annexe). L'objectif était de cerner comment s'organise et se vit cette interface, quels en sont les défis, et quelles bonnes pratiques peuvent être mises de l'avant pour tous les nouveaux acteurs dans cette relation complexe.

## 2. Bref sommaire de la revue de littérature

### 2.1 Les rôles et responsabilités respectifs

L'un des principaux enjeux est de définir les rôles et responsabilités qui régissent ce qu'est réellement l'interface politico-administrative, notamment en raison de:

- L'accent sur la réciprocité, la coopération et la confiance;
- La complémentarité politico-administrative;
- Le partage des rôles entre politiciens et fonctionnaires : la séparation des rôles, l'administration autonome, l'administration réceptive et la superposition des rôles;

Simplement dit, les politiciens sont responsables de la définition de la mission, et les fonctionnaires sont responsables de l'exécution des politiques et de la gestion des programmes. Entre ces deux pôles, l'élaboration des politiques publiques et l'administration sont des responsabilités partagées.

#### Un modèle de complémentarité en équilibre

Le modèle de la complémentarité s'articule ainsi autour d'une « influence réciproque et d'un soutien mutuel entre politiciens et fonctionnaires » (Audette-Chapdelaine, 2014).

#### Construction du sens commun et de l'interface politico-administrative

Au sein de la relation politico-administrative, l'expertise se voit être la prérogative principale des fonctionnaires, où les élus, tout comme les citoyens, en sont tributaires. Ainsi l'administratif, avec son expertise terrain de première ligne, alimente le politique pour l'élaboration du sens commun.

### 2.2 Évolution de la relation politico-administrative

La relation politico-administrative ne cesse d'évoluer et plusieurs facteurs l'influencent. Le tableau suivant résume les principaux facteurs généraux et spécifiques :

Tableau 1. Facteurs déterminant l'évolution politico-administrative

FACTEURS GÉNÉRAUX	FACTEURS GÉNÉRIQUES
Liés au système politique et forgés à travers l'histoire politique et administrative du pays	Liés au statut, au rôle ou à la position sociale des hauts fonctionnaires
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Attitude générale du pouvoir politique envers les hauts fonctionnaires</li> <li>▪ Style de gouvernement</li> <li>▪ Rôle des ministères horizontaux</li> <li>etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Processus de formation</li> <li>▪ Durée des contrats et des engagements</li> <li>▪ Intervention du pouvoir politique dans la nomination ou la promotion des hauts fonctionnaires</li> <li>▪ Mobilité des hauts fonctionnaires</li> <li>etc.</li> </ul>

## 2.3 Les défis

Les défis de l'interface politico-administrative sont liés à des facteurs d'ordre à la fois structurel et conjoncturel.

Tableau 2. Facteurs associés aux enjeux et défis de l'interface politico-administrative (Bernier, 2018)

FACTEURS D'ORDRE STRUCTUREL	FACTEURS D'ORDRE CONJONCTUREL
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La qualité de la décision publique</li> <li>▪ Le nombre réduit des « acteurs » dont la responsabilité est engagée</li> <li>▪ Le mode de fonctionnement contraignant</li> <li>▪ L'obligation de référer à des entités tierces</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Un changement de gouvernement</li> <li>▪ L'installation de nouveaux titulaires de la charge gouvernementale</li> <li>▪ L'ambition d'établir et d'entretenir une confiance réciproque</li> <li>▪ Les stratégies des acteurs</li> </ul>

## 2.4 Facteurs d'ordre structurel

- **La qualité de la décision publique** : Le lien qui régit à la fois les valeurs du système démocratique, les standards de l'éthique publique et les valeurs professionnelles demeure tangiblement au cœur des problèmes qui peuvent apparaître.
- **Le nombre réduit des « acteurs » dont la responsabilité est engagée** : Les rapports politico-administratifs déterminants impliquent un nombre restreint de décideurs. Face à un tel cadre, il va sans dire assez hiérarchisé, seules les personnes qui occupent le sommet de l'entité organisationnelle ont la légitimité pour conduire de telles tractations compte tenu du pouvoir décisionnel dont elles disposent.

- **Le mode de fonctionnement contraignant** : Pour que la relation politico-administrative se déroule convenablement, des échanges doivent se tenir à un rythme régulier, voire soutenu, avec discrétion et dans une perspective confidentielle, et ce, malgré les autres charges que nécessitent leurs fonctions respectives.
- **L'obligation de référer à des entités tierces** : Au sein même du pouvoir exécutif, les démarches pour fin de l'obtention d'avis favorables sur divers sujets auprès d'entités paires sont récurrentes. Ces démarches doivent notamment considérer :
  - une vigilance dont les critères sont partagés dans les démarches auprès d'organes des autres pouvoirs institutionnels;
  - les rapports avec les composantes de la société civile, voire les médias, justifient non moins un dialogue constant, pas uniquement en période de crise;
  - les parties savent qu'il s'en suit une reddition de comptes au chef de l'exécutif.

## 2.5 Facteurs d'ordre conjoncturel

Dans les régimes démocratiques, le début tout comme la fin d'un mandat « mettent toujours l'interface politico-administrative et les rapports qu'elle nécessite ou induit, sous haute tension » (Bernier, 2018).

- **Le changement de gouvernement** : D'inévitables tensions imprègnent la période succédant le changement de gouvernement.
- **L'installation de nouveaux titulaires de la charge gouvernementale** : Pour favoriser l'intégration et l'exercice des pouvoirs et des contrôles qui reviennent aux autorités politiques, la loyauté institutionnelle, la rigueur des responsables en poste et leur respect des dispositions du service public représentent les assises nécessaires à la construction d'une relation d'interface politico-administrative judicieuse, efficace et qui se montre déférente à l'égard du statut des parties prenantes.
- **L'ambition d'établir et d'entretenir une confiance réciproque** : Les conditions nécessaires face à une crise de confiance majeure sont valables lorsque le scrutin débouche sur un résultat imprévisible ou improbable à la suite d'une campagne électorale qui s'est avérée « déboussolée ». Si l'élection entraîne une alternance gouvernementale inattendue, les rapports d'interface sont sous haute tension tant que le programme de gouvernement n'est pas suffisamment articulé. Il s'avère tout de même qu'après une élection, peu importe le contexte ou l'ambiance, les citoyens des États démocratiques s'attendent à ce que l'administration publique use de toutes les dispositions qu'autorise l'État de droit pour respecter la décision des urnes (Bernier, 2018).
- **Les stratégies des acteurs** : Pour conclure ce bref portrait présentant les facteurs qui pèsent sur l'interface politico-administrative, deux phénomènes, pour lesquels les suites peuvent être interreliées, méritent d'être soulignés, soit les stratégies communicationnelles utilisées dans ces relations et le poids des préoccupations personnelles. En effet, même si en principe les acteurs de l'interface politico-administrative devraient être détachés de leurs intérêts personnels et partisans, la réalité est que ces préoccupations teintent les interrelations, et ce, particulièrement dans les débuts de mandat des élus.

## 3. Avis des acteurs de l'interface

### 3.1 Description de la relation

La relation entre le politique et l'administratif s'illustre par un triangle, lequel doit être incessible, et qui est composé du ministre, de son chef de cabinet et du sous-ministre. C'est la force de ce triangle qui garantit la cohérence des actions du ministère.

Dans la dynamique entre l'administratif et le politique, le haut fonctionnaire exerce un pouvoir d'influence dans son rôle de conseiller auprès du cabinet et du ministre, alors que ceux-ci détiennent le pouvoir décisionnel. La relation entre le haut fonctionnaire et le cabinet, plus spécifiquement le chef de cabinet et le ministre, est donc primordiale pour le bon fonctionnement du ministère. Cette relation doit d'abord et avant tout être basée sur la confiance et le respect mutuels. Elle doit demeurer courtoise et transparente sans tomber dans le familier. Il est souhaitable d'être complice sans être complaisant. Sur ce dernier aspect, certains acteurs politiques ont mentionné souhaiter côtoyer les hauts fonctionnaires dans un cadre moins formel pour apprendre à mieux se connaître et développer une relation amicale.

Essentiellement, le rôle du sous-ministre consiste à soutenir le ministre en lui donnant l'éclairage nécessaire pour qu'il prenne de bonnes décisions. Il présente les dossiers de façon honnête et factuelle, en expliquant les alternatives et les enjeux potentiels.

Le haut fonctionnaire doit bien connaître le ministre et le chef de cabinet. Il doit savoir s'adapter à leur style pour à la fois bien les servir et bien exercer son pouvoir d'influence. Il doit également bien cerner la relation entre le ministre et le chef de cabinet, laquelle influence les stratégies de communication et de partage d'information.

Fait à noter, au Québec, les chefs de cabinet sont choisis par le Bureau du premier ministre, et non par le ministre lui-même. Parallèlement, les sous-ministres, sont nommés par le Conseil des ministres, mais relèvent du secrétaire général. Il faut donc que les chefs de cabinet et les sous-ministres concilient à la fois les visions du Bureau de premier ministre et celles des ministres.

La relation avec le cabinet est très différente pour un président-directeur général d'un organisme, car c'est davantage avec le conseil d'administration qu'il se gouverne et moins avec le ministre directement. Par contre, le besoin de garder une saine distance avec le politique demeure le même.

Il est également important de garder à l'esprit que le personnel du cabinet peut-être un peu méfiant du personnel administratif en raison des objectifs différents des deux entités. En effet, un des objectifs principaux des membres du cabinet est de « protéger le ministre ». De cause à effet, le lien de confiance est plus fort et l'accès au ministre, principalement pour le chef de cabinet, est direct et illimité. Il est donc impératif pour un haut dirigeant de s'en faire des alliés.



## 3.2 L'organisation de la relation

Il y a plusieurs façons d'organiser la relation politico-administrative, selon la situation et les styles du ministre et du chef de cabinet.

### L'entrée en fonction d'un nouveau ministre

Au premier breffage, il est préférable de présenter succinctement les dossiers prioritaires et de laisser le ministre poser des questions. Une bonne pratique est de présenter les dossiers au maximum en trois points. Ensuite, une rencontre avec le chef de cabinet peut être organisée pour écouter et apprendre à connaître son style et ses priorités. La prochaine étape est de faire des tests pour déterminer si le ministre va vouloir participer de près à l'élaboration de tous les dossiers ou plutôt être interpellé selon le type de dossiers et à des moments charnières. C'est fort de ces informations que le sous-ministre sera en mesure de bien préciser les informations requises et diriger les demandes pertinentes aux équipes.

### La gestion courante des affaires

Dans tous les cas, les statutaires hebdomadaires sont importants pour faire le tour de l'actualité politique et administrative, et ce, même si le ministre est du style à interpellier le sous-ministre plusieurs fois par jour. Aussi, comme les ministres sont souvent à l'extérieur du bureau, les statutaires permettent d'assurer une bonne circulation de l'information. Ces statutaires doivent donc inclure le chef de cabinet.

Idéalement, les rencontres statutaires avec le ministre sont précédées d'une rencontre uniquement avec le chef de cabinet. Ces dernières sont essentielles pour déterminer les priorités, les enjeux et l'intérêt du gouvernement sur des dossiers spécifiques. Elles permettent également d'obtenir des pistes informelles, d'aller chercher des appuis et d'influencer la prise de décision. Par ailleurs, elles permettent de traiter d'enjeux plus délicats qui méritent une discussion préalable pour orienter comment aborder le sujet par la suite.

La proximité physique n'est pas nécessaire pour ces rencontres, mais a des avantages, notamment pour régler des dossiers plus rapidement avec moins de formalités administratives. Avoir une bonne structure, par contre, est hautement préférable si les vis-à-vis y sont à l'aise. Ainsi, les rencontres auront idéalement un ordre du jour structuré avec la documentation fournie en avance. Ces rencontres servent par exemple à alimenter le ministre sur les dossiers qui seront prochainement en consultation, ou à expliquer un avis avant de le faire cheminer officiellement. L'esprit de synthèse lors des présentations au ministre est très important, car c'est lui qui doit expliquer les dossiers par la suite.

Une des bonnes pratiques qui est ressortie quasi unanimement lors de nos rencontres, consiste à envoyer un sommaire hebdomadaire écrit pour revenir sur les dossiers chauds de la semaine et mettre la table pour les dossiers à venir dans les prochains jours.

### Le contact entre le cabinet et l'administratif

Les sous-ministres adjoints, pour leur part, sont appelés à avoir des rencontres statutaires avec l'attaché politique qui traite leurs dossiers, mais doivent bien convenir du sujet abordé avec le sous-ministre au préalable, surtout lorsqu'il s'agit d'orientations stratégiques. Ce type de rencontres développe l'autonomie des attachés politiques et permet une bonne préparation des dossiers.

Par ailleurs, les cabinets ont démontré une volonté d'avoir accès directement aux directeurs responsables de certains dossiers pour obtenir rapidement de l'information utile. Sur cet aspect,

advenant l'ouverture du sous-ministre, la prudence est de mise, car il devrait s'agir uniquement d'information factuelle et non d'orientation.

### 3.3 Les différents modèles d'organisation

Il peut y avoir plusieurs modèles et dynamiques de collaboration, pour autant que certaines règles de base soient respectées. Idéalement, quel que soit le modèle choisi, il est préférable d'instaurer toujours la même façon de faire dans la relation. Il faut également demander de la rétroaction sur la façon de fonctionner et sur le type d'information présentée, pour rapidement arriver avec un modèle qui fonctionne bien et éviter de se buter à des irritants.

Parfois, les ministres vont se concentrer davantage sur certains dossiers principaux, habituellement des dossiers politiques, législatifs et règlementaires. Dans ce cas, il importe de travailler davantage avec le chef de cabinet pour les autres dossiers. L'important c'est de s'assurer que l'information circule adéquatement vers les autorités et que le ministre soit informé au moment opportun. Cela évite ainsi l'effet de « surprise ». Le fait de tenir des rencontres statutaires avec le ministre rend moins grand ce risque.

En temps de crise, le mode de fonctionnement normal doit être mis de côté pour privilégier la mise en place d'une cellule de crise. Il devient nécessaire d'agir très rapidement et de sortir des cadres habituels. Le succès dépend de la force de la relation avec le ministre et son cabinet. Il faut gérer la crise main dans la main.

Dans les dossiers qui concernent plusieurs ministères, il est important d'identifier un porteur qui travaillera avec ses pairs pour convenir de recommandations conjointes malgré les différences de mandats. Dans cette équipe interministérielle, c'est l'administratif qui doit travailler à trouver une voie de passage en prenant en considération les intérêts globaux. Les sous-ministres, en tant qu'intégrateurs, doivent également prendre la chaleur au besoin, et laisser le ministre être à l'avant-plan.

### 3.4 L'évolution de la relation dans les dernières années

Tout comme la société évolue, la relation entre le pouvoir politique et le pouvoir administratif évolue au fil des années.

D'une part, l'instantanéité des médias et des médias sociaux font augmenter la pression sur l'administratif et le politique. En effet, il faut travailler davantage en amont pour anticiper l'actualité et être en mesure de répondre rapidement aux demandes, faute de quoi la situation peut dégénérer et s'avérer plus difficile à récupérer. Les ministères et les cabinets ont dû s'adapter à cette nouvelle réalité dans les dernières années, ce qui a forcément un impact sur la relation politico-administrative. L'opinion publique étant au cœur des préoccupations d'un ministre, il est essentiel que l'administratif soit en mesure de rester à l'affût de l'évolution de l'opinion publique.

D'autre part, plusieurs hauts dirigeants perçoivent un amenuisement de la ligne entre le politique et l'administratif. Les relations deviennent moins formelles, que ce soit en raison des textos, de la pression ou de la proximité. Parmi les pièges à éviter considérant cet amenuisement, les hauts fonctionnaires doivent être vigilants pour demeurer un conseiller avisé sans partisanerie. Toutefois, ceux-ci doivent bien comprendre les sensibilités politiques et avoir une lecture de l'environnement plus large que leurs simples mandats.

Finalement, les consultations ont permis de faire ressortir une tendance à la centralisation des décisions au bureau du premier ministre, laquelle s'est accentuée avec les mesures de contrôle des coûts pour l'atteinte du déficit zéro. Certains hauts fonctionnaires ont ainsi la perception d'avoir moins d'influence sur les orientations, que les attentes du politique envers l'administratif sont davantage au niveau de la recherche de solutions et de la mise en œuvre des politiques.

## 3.5 Les défis

### Garder son rôle

L'administratif peut et doit influencer et permettre une meilleure orientation. Les témoignages démontrent qu'il est possible d'influencer significativement ou d'amener des changements d'orientation en démontrant les enjeux. Il est de la responsabilité du haut dirigeant d'exposer les enjeux. Il faut aider le ministre à assumer l'imputabilité de la décision et livrer les messages qui viennent l'appuyer. Pour ce faire, il faut être en mesure de simplifier sans être simpliste. Les petites victoires peuvent mener à de grands échecs si on crée des attentes, sans être en mesure de livrer.

Trouver des solutions ou des voies de passages est un incontournable du travail de haut dirigeant, particulièrement lorsqu'il n'est pas possible d'aller dans la direction souhaitée par le ministre. Ainsi, afin d'aviser et d'informer le ministre efficacement, il faut comprendre l'environnement politique plus large, basé sur le calendrier électoral : agenda du ministre (dossiers prioritaires), plan du ministre (2 ans) et le plan du gouvernement (4 ans), contrairement à l'appareil administratif qui est stable au fil des années.

### Gérer le ministère

Le haut dirigeant a également le défi de susciter et conserver l'adhésion aux orientations et décisions, ainsi qu'assurer la mobilisation de ses équipes. Il doit demeurer un donneur de sens et protéger son équipe pour que celle-ci se sente libre d'innover. Il applique ainsi le « GIRR » : Guider, Innover, Reconnaître, Remercier.

L'administratif représente la stabilité. Ainsi, il vise la recherche du bien publique et est moins ouvert au risque. En ce sens, le haut dirigeant doit assurer le respect des règles. L'administratif a donc le réflexe de dire « non, mais » tandis qu'il devrait apprendre à dire « oui, cependant ». Cette stabilité veut toutefois également dire que l'administratif n'a pas droit à de mauvaises journées.

Il ne faut pas oublier qu'un haut dirigeant demeure responsable de relayer l'information entre le ministre et le personnel administratif. Il est important de le faire pour mobiliser les équipes et donner du sens au travail. À cet effet, il est le gardien du moral des troupes.

### Rester concentré sur les objectifs

Il est important de rester concentré sur le plan et les grandes orientations malgré les urgences du quotidien, alimentées notamment par l'actualité. Il faut maintenir la rigueur administrative et la rigueur dans les mandats. La clé pour rester concentré est de répondre au ministre que le dossier est pris en charge et que l'administratif revient avec une solution. Ceci est particulièrement vrai en temps de crise, où il faut expliquer ce qui est fait en matière de prise en charge afin de donner confiance au ministre.

Il faut une bonne acuité, une capacité à lire les situations et à prendre des décisions dans une gouvernance de plus en plus partagée.

## Garder son calme

La relation de confiance est basée sur le calme. Il est impératif de ne pas agir sur le coup de l'émotion et éviter de communiquer le stress aux autres.

Il est important de se connaître, de se respecter comme personne et d'être résilient. Il faut répondre dans le respect et ne pas en faire une affaire personnelle quand cela ne va pas comme on le souhaiterait. Il faut aussi accepter le prix de nos idées pour le bien commun, et composer avec les aléas de la fonction.

Si les différends avec le ministre ou le directeur du cabinet sont irréconciliables, par exemple un désalignement au niveau des valeurs, l'une des positions possibles est de demander un changement de fonction car il est nécessaire de croire en la mission de l'organisation. Le secrétaire général peut être d'une aide précieuse à ce niveau.

## Être efficace

Les délais et les échéanciers serrés sont d'importants défis pour l'administratif, car les attentes du politique d'obtenir très rapidement l'information sont grandes. Également, il faut s'assurer de l'exactitude de l'information transmise au politique, car c'est un élément névralgique pour protéger la crédibilité de ceux-ci.

En fonction de la nature de l'enjeu et de l'intervention politique (par exemple, lors de la période de questions à l'Assemblée nationale), une certaine marge de manœuvre est possible quant à l'exactitude des informations, c'est-à-dire être plus global, mais celle-ci est très mince. La prise de risque n'est donc pas souhaitable.

L'administratif aurait par ailleurs intérêt à s'assurer que les notes d'information transmises au politique répondent réellement au besoin, ce qui n'est pas toujours le cas.

## Assurer le bon cheminement des dossiers

Les décisions importantes sont souvent prises dans les comités ministériels. Pour s'assurer qu'un dossier ayant de l'impact obtienne une décision favorable et soit acheminé au Conseil des ministres, il est nécessaire d'avoir travaillé en amont avec les partenaires des autres ministères et organismes. La collaboration interministérielle est donc essentielle tout comme les liens avec les organismes centraux. Ainsi, pour établir sa crédibilité, il est important de respecter chacun des partenaires, de nettoyer les incompréhensions et de proposer des alternatives acceptables lorsque des obstacles sont rencontrés.

Par ailleurs, il appartient au haut dirigeant d'expliquer au ministre, au personnel du cabinet et aux gestionnaires pourquoi certains dossiers sont retenus ou bloqués. Il faut donc être en mesure d'avoir une vision de l'ensemble du programme gouvernemental à travers l'information contenue dans les plans d'action, la plate-forme électorale et le discours inaugural.

## 3.6 Les facteurs de succès

Dans la relation politico-administrative, chacun doit jouer son rôle pour assurer le succès. Ainsi, à la base, il faut une combinaison du respect des compétences de l'administratif avec une forte volonté du politique.

Il faut avoir accès aux décideurs pour bien jouer le rôle de conseiller, et être en mesure d'accepter de mettre en œuvre quand la décision est prise, tout en respectant l'État de droit. Avoir des contacts

terrain est très utile pour être en mesure de bien conseiller les décideurs, tout comme bien connaître les modes d'échanges entre le ministre et son chef de cabinet.

Le savoir-être, dans cette relation, prime sur les compétences ou les connaissances.

- Être authentique : faire part de son opinion, de manière appuyée, dire les choses telles qu'elles sont
- Être persévérant, déterminé et créatif : « Oui, cependant » plutôt que « non, mais »
- Choisir le bon moment : savoir quand présenter les dossiers et de la bonne façon
- Se faire confiance et être transparent dans les relations
- Être loyal, intègre et fiable afin de préserver son organisation dans l'intérêt du service public
- Avoir la capacité d'accueillir les refus du ministre

### 3.7 Suis-je prêt à devenir un premier dirigeant ?

La plupart des gens rencontrés se considéraient peu ou pas préparés à occuper un poste de premier dirigeant. Pour d'autres, leurs expériences passées leur donnaient un aperçu du rôle de premier dirigeant, sans toutefois en connaître toutes les facettes. Il semble toutefois que l'adaptation à ce rôle soit plus « facile » chez les premiers dirigeants qui ont gravi les échelons.

Bien que la majorité des répondants aient mentionné que la formation donnée par les emplois supérieurs ait évolué et qu'elle est pertinente, certains jugent qu'elle arrive un peu tard dans le parcours du haut dirigeant.

Par ailleurs, certains estiment que l'arrivée de premier dirigeant avec des expériences hors fonction publique peut également être bénéfique, car elle a l'avantage d'amener des remises en question sur les façons de faire.

Quelques conseils pour bien se préparer à ce rôle :

- Accepter qu'il est nécessaire de prendre le temps d'apprendre.
- Il est pertinent que les SMA soient en lien direct avec le cabinet pour apprendre le rôle, mais le sous-ministre doit toujours être au courant.
- Une formation sur l'État de droit et l'interface politico-administrative devrait être obligatoire.
- Comme gestionnaire, se positionner dans des postes pour vivre l'interface et connaître les adaptations à faire.
- Établir la cartographie de son environnement de travail (collaborateurs, interlocuteurs, groupes d'intérêt, etc.)

**« Même si on est prêt, le jour où on est au bout de la chaîne ... tu l'affrontes le jour où tu y es. »**

Le personnel œuvrant dans les cabinets aurait également avantage à être mieux préparé à bien exercer son rôle dans l'interface. Des formations en début de mandat et à tout nouvel employé politique afin de bien comprendre le rôle de l'appareil administratif et les enjeux auxquels les fonctionnaires font face seraient à privilégier. D'ailleurs, les emplois supérieurs ont développé une nouvelle formation à cet effet qui est actuellement déployée.

## 4. Conclusion

Ce Public Lab nous a permis de constater que l'interface politico-administrative est une relation complexe qu'il faut apprivoiser avec le temps et l'expérience. Par ailleurs, outre les articles scientifiques, il existe peu de littérature pratique sur les réalités de l'interface politico-administrative. Nous espérons donc qu'un petit guide des bonnes pratiques sera utile pour outiller les nouveaux venus dans cette relation, si importante à la qualité et aux résultats de l'action publique.

## 5. Références

- AUDETTE-CHAPDELAINE, M., (2014). « Interface politico-administrative locale et expertise: le point de vue des gestionnaires ». *Politiques & management publics* 31: 283-300.
- AUDETTE-CHAPDELAINE, M., (2016). « La construction du sens et l'interface politico-administrative. Les défis du pilotage stratégique et de la gestion d'un service public local », *Revue Internationale des Sciences Administratives* 82(3): 483-499.
- BÉCHARD, B., (2016). « L'interface politico-administrative au Québec : champ de bataille ? Transmission stratégique de l'information dans les affaires d'État ». Québec: Université Laval, *Mémoire de maîtrise en affaires publiques*, 119 p.
- BERNIER, P., (2018). « L'interface politico-administrative en régime démocratique », *Éthique publique* 20(1).
- DEMIR T., (2009). « The Complementarity View: Exploring a Continuum in Political-Administrative Relations ». *Public Administration Review* 69(5): 876-888.
- DE VISSCHER, C. (2004a). « Les relations entre pouvoir politique et hauts fonctionnaires ». *Les politiques Sociales* 64(1-2): 33-46.
- DE VISSCHER, C. (2004b). « Autorité politique et la haute administration : une dichotomie repensée par la NGP ». *Revue internationale de politique compare* 11(2): 205 à 224.
- GIAUQUE, D., RESENTERRA, F. et SIGGEN, M. (2009). « Trajectoires de modernisation et relations politico-administratives en Suisse ». *Revue Internationale des Sciences Administratives* 75(4): 757-781.
- JOUIS, S. (2021). « Sous-ministre : rôles et pouvoir d'influence ». *Fondation Jean-Charles-Bonenfant*. Assemblée nationale du Québec.
- HANSEN K. M. and EJERSBO N., (2002). « The Relationship between Politicians and Administrators - A Logic of Disharmony ». *Public Administration* 80(4): 733-750.
- HURLEY, J.R. (2006). « La responsabilité, la reddition de comptes et le rôle des sous-ministres dans le gouvernement du Canada », dans Rétablir l'imputabilité. Études : volume 3, *Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, p. 127-162.
- LEBRATY, J. et ROBERT T. (1994), Diagnostic global d'entreprise, *Rueil-Malmaison*, Éditions Liaisons.
- LEMAY, L. et Valade, M. (2017). « Le rôle et la pensée stratégiques des gestionnaires publics d'interface : les meilleures pratiques des sous-ministres à l'interface politico-administrative » *Management international* 21(3):115-129
- MONTIGNY, É. et Steve, J. (2019). « Les cabinets ministériels au Québec : pouvoirs et paradoxes », *Administration publique du Canada* 62(3): 435–456.
- MOURITZEN P. E. et SVARA J. H., (2002). Leadership at the Apex : Politicians and Administrators in Western Local Governments. *University of Pittsburgh Press*, Pittsburgh.
- OVEREEM, P., (2010). « The Politics-Administration Dichotomy: a Reconstruction ». *Leiden University*, Leiden.

- RIGAUD, B., (2018). « Enjeux démocratiques et éthiques de l'interface politico-administrative au Québec ». *Éthique publique* 20(1).
- SAVOIE, D. J. (2006). « The Canadian public service has a personality », *Administration publique du Canada/Canadian public administration* 49(3): 261-281.
- SVARA J. H., (1985). « Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities ». *Public Administration Review* 45(1): 221-232.
- SVARA J. H., (1998). The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration. *Public Administration Review* 58 (1), 51-58.
- SVARA J. H., (1999b). The Shifting Boundary between Elected Officials and City Managers in Large Council Manager Cities. *Public Administration Review* 59(1): 44-53.
- SVARA J. H., (2001). « The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration ». *Public Administration Review* 61(2):176-183.
- SVARA J. H., (2006). « Complexity in Political-Administrative Relations and the Limits of the Dichotomy Concept ». *Administrative Theory & Praxis* 28(1): 121-139.
- TREMBLAY, G., (2009). « Les fondements du secret des délibérations du Conseil exécutif », Québec, *Conférence 2009 des juristes de l'État*, 325-338.
- WALDO, D., (1952). « Development of Theory of Democratic Administration ». *The American Political Science Review* 46(1): 81-103.
- WALDO, D., (1965). « The Administrative State Revisited ». *Public Administration Review* 25(1): 5-30.
- WALDO, D., (1987). « Review of *Bureaucratic Responsibility* by John P. Burke ». *The American Political Science Review* 81(3): 990-992.



# Annexe - Méthodologie

La cueillette d'information a été menée sous forme d'entrevues structurées d'une durée moyenne d'une heure, menées entre août et octobre 2022 auprès de 11 répondants. Parmi ceux-ci se trouvaient neuf administrateurs d'état et deux directeurs de cabinet. En ce qui concerne les administrateurs d'état, tous avaient déjà occupé les fonctions de premier dirigeant, que ce soit dans les ministères ou organismes du gouvernement du Québec.

Pour les représentants de la sphère administrative, les questions étaient les suivantes :

- 1- Comment décririez-vous votre relation avec le pouvoir politique?
- 2- Comment s'organise l'interface entre le politique et l'administratif?
- 3- Dans votre carrière, à titre de dirigeant, avez-vous exploré différents modèles/dynamiques de collaboration?
- 4- À votre avis, la relation entre le pouvoir politique et le pouvoir administratif a-t-elle évolué au cours des dernières années/décennies?
- 5- Selon votre expérience, quels sont les défis auxquels un haut dirigeant doit faire face dans sa relation avec le politique?
- 6- Quels sont les facteurs de succès d'une relation gagnante entre l'administratif et le politique?
- 7- Lorsque vous avez débuté vos fonctions de haut dirigeant, jugez-vous que vous étiez bien préparé aux particularités de cette relation?

Pour les représentants de la sphère politique, les questions étaient les suivantes :

- 1- Comment décririez-vous votre relation professionnelle avec l'administratif?
- 2- Comment s'organise l'interface entre le politique et l'administratif?
- 3- Dans votre carrière, à titre de directeur ou membre d'un cabinet politique, avez-vous exploré différents modèles/dynamiques de collaboration?
- 4- À votre avis, la relation entre le pouvoir politique et le pouvoir administratif a-t-elle évolué au cours des dernières années/décennies?
- 5- Selon votre expérience, quels sont les défis auxquels un directeur de cabinet doit faire face dans sa relation avec l'administratif?
- 6- Selon votre expérience, quelles compétences un haut fonctionnaire doit développer pour assurer une relation optimale avec le politique?
- 7- Quels sont les facteurs de succès d'une relation gagnante entre l'administratif et le politique?
- 8- Lorsque vous avez débuté vos fonctions de directeur de cabinet, jugez-vous que vous étiez bien préparé aux particularités de cette relation?