

Université de Montréal

Fondements de la légitimité de l'administration fédérale canadienne:
pouvoir de nomination et critères de recrutement des fonctionnaires
de 1763 à 2000

par

André Côté

Programme de Sciences humaines appliquées

Faculté des études supérieures

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de
Philosophiae Doctor (Ph. D.)
en sciences humaines appliquées

Septembre 2000



© André Côté, 2000

AC
20
U54
2001
v. 004

Université de Montréal

Faculté des études supérieures

Cette thèse intitulée :

Fondements de la légitimité de l'administration fédérale canadienne :

Pouvoir de nomination et critères de recrutement des fonctionnaires

De 1763 à 2000

Présentée par :

André Côté

a été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

Louis Massicotte, Président-rapporteur

James Iain Gow, Directeur de recherche

Michèle Dagenais, membre du jury

Gilles Paquet, Examineur externe

Thèse acceptée le 1^{er} mai 2001

Sommaire

L'État fédéral canadien et son administration ont subi de nombreux changements au cours des dernières décennies. La plupart ont été placés sous l'impératif de la nécessité. Cette recherche émane de deux constats. Les changements entrepris au sein de l'administration ne semblent pas être parvenus à établir un équilibre stable et l'insistance des discours ambiants sur les aspects purement économiques ou opérationnels semble obscurcir la compréhension de l'univers administratif. La démarche proposée s'appuie sur une perspective historique. Elle fait appel à l'interdisciplinarité en vue de mieux comprendre le sens des changements intervenus et de contribuer à la réflexion sur l'administration. À partir des débuts du régime britannique, la recherche examine l'évolution du pouvoir de nomination et des critères de recrutement des fonctionnaires comme fondements de la légitimité de l'administration fédérale canadienne.

La recherche montre que les institutions politico-administratives émergent graduellement du social et se modifient en réponse aux défis de la gouverne de la communauté politique. Au-delà des changements de forme, il existe des enchaînements précis entre les formes institutionnelles et les pratiques qui en découlent. Dès l'établissement du régime colonial britannique, la dimension politique de l'administration se manifeste par le biais de l'exercice de la prérogative royale de nommer les fonctionnaires sur la base de leur fidélité au régime en place. Ce pouvoir s'est transformé en prérogative politique, celle de nommer des fonctionnaires partisans, avec l'établissement du gouvernement responsable sous le régime de la Province du Canada. Cette configuration s'est maintenue pratiquement intacte au cours des premières décennies de la Confédération. Vers la fin du XIX^{ème} siècle, l'importance de la dimension politique a graduellement décliné avec l'émergence d'une dimension proprement administrative de la gouverne qui s'est matérialisée par la portée accrue des aptitudes, puis celle du savoir-expert, dans le recrutement des fonctionnaires. Cette situation a conduit à la mise en place d'un système de cooptation des fonctionnaires à la fin de la première Guerre Mondiale. Bien que l'exercice de la cooptation se soit modifié

depuis, le système est toujours en vigueur. Depuis le début des années 1960, par l'utilisation du management comme langage administratif, l'ensemble de l'appareil politico-administratif tend à se concentrer sur la gestion des ressources et valorise les qualités liées à la gestion. Parallèlement, les attributs des fonctionnaires, basés sur la langue, le sexe et l'origine ethnique, sont apparus comme un puissant facteur pour légitimer la place de l'administration dans la communauté politique canadienne.

En conclusion, la recherche constate que depuis son origine l'administration relève de la gouverne de la communauté politique. Dès lors, il serait illusoire de tenter d'en faire abstraction sous le couvert de l'action ou du pragmatisme. La légitimité de l'administration repose sur un amalgame de fondements. L'accent actuellement placé sur les résultats et la performance ne saurait se substituer aux fondements antérieurs; il ne pourrait tout au plus que compenser leurs limites.

Table des matières

Sommaire	iii
Table des matières	v
Dédicace	vii
Remerciements	viii
Introduction générale	1
Partie I: Le cadre théorique et la méthode	14
1. L'objet de recherche	15
2. La problématique	20
3. Les notions fondamentales et la méthode	25
4. Conclusion	44
Partie II: Pouvoir de nomination et critères de recrutement des fonctionnaires comme fondements de la légitimité de l'administration fédérale canadienne, de 1763 à 2000	46
Chapitre 1: Gouverne et légitimité (1763-1847)	47
1.1 La formation d'un nouvel ordre politique	48
1.1.1 L'ordre colonial britannique	50
1.1.2 La constitution anglaise: institution modèle ou instrument politique?	57
1.1.3 Clientélisme, patronage et administration	63
1.2 Le gouvernement responsable: l'insertion de la politique dans l'administration?	69
1.2.1 Commandement politique et administration	70
1.2.2 Responsabilité et patronage	84
1.3 Conclusion	93
Chapitre 2: Gouverne politique et administrative (1848-1917)	95
2.1 Gouvernement responsable, patronage politique et administration	99
2.1.1 Gouvernement responsable et patronage politique	99
2.1.2 Lutttes politiques nationales, patronage local	106

2.2	Émergence d'une administration rationnelle et professionnelle	113
2.2.1	Administration et patronage	115
2.2.2	Administration et aptitudes	131
2.2.3	Vers la professionnalisation de l'administration	139
2.3	Conclusion	156.
Chapitre 3: Mutation de la gouverne politico-administrative (1918-1959)		159
3.1	Réforme administrative ou réforme politique?	160
3.1.1	La responsabilité politique	162
3.1.2	La responsabilité administrative	178
3.2	La gouverne administrative	182
3.2.1	L'application d'un savoir: la classification	183
3.2.2	Une administration professionnelle	196
3.3	Conclusion	204
Chapitre 4: Transformation de la gouverne: gestion et représentation (1960-1989)		209
4.1	Administration et gestion	211
4.1.1	Une première tentative	211
4.1.2	Un nouveau cadre: le management	214
4.1.3	L'ère des managers	225
4.2	Une administration représentative	242
4.2.1	Le bilinguisme et le biculturalisme	244
4.2.2	L'administration et les femmes	258
4.2.3	L'équité dans l'administration	267
4.3	Conclusion	272
Chapitre 5: Administration et gouverne (1990-2000)		274
5.1	Repenser le rôle de l'État ou de l'administration?	275
5.2	L'éclatement des langages: le rôle des valeurs	295
5.3	Conclusion	302
Conclusion générale		305
Bibliographie		ix

À la mémoire de ma mère, Marie-Paule Beudet.

Remerciements

Cette thèse n'aurait pas été possible sans la contribution de plusieurs personnes. Je tiens d'abord à remercier mon directeur de recherche, M. Iain Gow. Depuis notre première rencontre, il a manifesté un soutien indéfectible à la réalisation de la recherche. Par sa grande connaissance de l'administration publique, il a soulevé des questions et offert des suggestions qui ont stimulé mon intérêt et ma réflexion. Nos échanges ont été déterminants dans ma démarche intellectuelle et personnelle. J'ai aussi apprécié ses encouragements dans les moments plus difficiles. Ce fut un grand privilège de travailler sous sa direction.

J'aimerais aussi signaler la contribution des professeurs Marie-Andrée Bertrand, Ricardo Zuniga et Frédéric Léseman de qui j'ai appris l'importance, dans toute recherche, du doute, de l'esprit critique et de la remise en question de certitudes. Je dois aussi souligner l'apport des autres professeurs et de mes collègues du programme de sciences humaines appliquées. Je remercie également tous ceux et celles qui m'ont encouragé et soutenu au cours de ces années d'étude et de recherche.

Pendant toute la durée du projet, j'ai bénéficié d'un support exceptionnel de la part du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada. J'aimerais remercier en particulier Mme Marie-France D'Auray-Boult de m'avoir grandement facilité la tâche de cumuler le travail et les études.

Enfin, il y a Chantal. Je n'aurais pu compléter ce projet sans sa présence et ses encouragements. Je la remercie de ses commentaires et, surtout, de la grande patience dont elle a fait preuve particulièrement au cours des mois de rédaction de la thèse. Je lui dois beaucoup.

Introduction générale

L'État canadien est assailli par de nombreuses critiques. Le niveau des prélèvements fiscaux requis pour son fonctionnement, une certaine insatisfaction face aux services publics et le pouvoir, réel ou présumé, des syndicats et des fonctionnaires en sont des exemples. Si les déficits budgétaires se sont résorbés, l'État demeure encore largement perçu comme un appareil lourd, complexe, coûteux et peu efficace. Pour certains, l'État, en son sens traditionnel, serait désormais inadapté aux exigences du monde actuel. Il faudrait le redéfinir, le réinventer.

Derrière plusieurs de ces critiques, une ombre se profile: celle de l'administration fédérale. L'efficacité administrative, le coût de l'administration et la perception d'une certaine inadaptation de l'action administrative aux problèmes de notre époque font aussi l'objet d'interrogations de la part du public en général, de spécialistes et de groupes intéressés, dont les politiciens.

La plupart de ces interrogations ne sont pas nouvelles. Pour y répondre, des réformes importantes de l'administration fédérale canadienne ont été entreprises au cours des dernières décennies. Maintes réformes ont visé à modifier le fonctionnement de l'administration et à en réduire la taille. La planification budgétaire, la gestion par objectif, l'évaluation de programme, la vérification de l'optimisation des ressources, pour n'en nommer que quelques-unes, ont constitué des manières de mieux contrôler les actions de l'administration ou de la rendre plus imputable envers le politique ou le public¹. Certaines institutions ont été réformées ou créées pour s'occuper de problèmes de gestion; le Bureau du vérificateur général et le Contrôleur général en sont des exemples.

¹ Pour un aperçu de certaines modifications, voir T. Plumtre, Beyond the Bottom Line: Management in Government, Halifax, The Institute of Research on Public Policy, 1988.

De nouvelles techniques de gestion et/ou de reddition de compte ont été créées ou renforcées pour améliorer la gestion et raffermir les liens entre l'administration, le gouvernement et le parlement². Elles ont suivi, pour l'essentiel, les mots d'ordre qui émaillaient les discours ambiants: réduction de personnel, diminution du nombre d'organismes, privatisation, partenariat, réalignement, réingénierie, qualité totale, impartition, décroissance, simplification, rationalisation, etc. En plus de chercher à accroître l'efficacité administrative, certaines réformes se sont inscrites dans les actions visant à replacer les budgets et les effectifs à l'intérieur de limites relativement précises.

Pour plusieurs administrateurs publics, y compris les politiciens, ces réformes n'ont pas corrigé les problèmes. Elles sont demeurées insuffisantes ou inadaptées au contexte changeant de la gouverne. Il a fallu, plus récemment, réexaminer le rôle de l'État en vue de recentrer son action. La "Revue des programmes", par exemple, se voulait un effort en ce sens³. Cette révision a conduit notamment à la diminution du nombre de fonctionnaires et du nombre d'organisations publiques, à la réduction de la taille et des budgets de celles qui restent, à de nouveaux modes de prestation de services et à la création de "partenariats" avec des organisations non-gouvernementales. La plupart de ces actions ont été placées sous le signe de la nécessité. Le monde, l'environnement, aurait changé et l'administration y serait inadaptée. Cela exigeait, disaient-ils, des changements fondamentaux afin d'adapter l'administration aux nouveaux contextes économique et politique.

²Les rapports annuels du Vérificateur général depuis le milieu des années 1970 contiennent des examens détaillés de la plupart de ces initiatives. Pour un aperçu des changements portant sur la question du personnel, par exemple, voir le chapitre 9 du rapport publié en avril 2000.

³Pour une analyse de cette Revue, voir A. Armit et J. Bourgault, Hard Choices or No Choices/L'heure des choix difficiles: L'évaluation de l'examen des programmes, Toronto, L'Institut d'administration publique du Canada, 1996.

Depuis plusieurs décennies, le mot “changement” est sans doute celui qui décrit le mieux la situation de l’administration. Que ce soit en vue d’améliorer la gestion, la reddition de compte, la représentation des francophones, des femmes ou des minorités, ou la qualité du service, les changements ne se comptent plus. Déjà en 1971, un fonctionnaire s’inquiétait publiquement de la capacité d’absorption de l’administration face aux réformes survenues dans les années 1960⁴. Loin de se ralentir, la tendance s’est accélérée par la suite. Toutefois, à certains égards, on peut avoir le sentiment en 2000 d’être revenu à la case départ. Les réformes entreprises dans les années 1960 et 1970 en vue de mieux gérer et de prendre de meilleures décisions étaient destinées à faire face aux conséquences administratives de la croissance des missions de l’État. À partir des années 1980, la croissance de l’État, et plus particulièrement son impact sur l’endettement, demandait de réformer encore, mais cette fois en vue d’être plus efficace et plus économe puisque les ressources étaient désormais considérées comme “rares”⁵. Plus récemment, il semble que l’État lui-même se soit mis à changer sous la pression de la mondialisation économique et du développement d’institutions politico-administratives supranationales⁶. En dépit de tous les efforts de réforme et d’ajustement, l’État fédéral

⁴ H. L. Laframboise, “Administrative reform in the federal public service: signs of saturation psychosis”, Administration publique du Canada, 14(3), 1971, pp.303-325. L’auteur argumentait alors que quelques-unes des nombreuses réformes administratives étaient une perte de temps. À cause d’elles, les fonctionnaires négligeaient leur tâche principale qui est de servir le public.

⁵ Il s’agissait sans doute d’une rareté relative puisque le budget de l’État fédéral n’a jamais cessé de croître au cours de ces années.

⁶ À ce propos, voir D. Savoie, Mondialisation et gestion publique, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1994; et G. Peters, La fonction publique, l’État en transition et la fonction gouvernementale, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1993. Pour ce dernier, on assiste au déclin des grands principes traditionnels qui fondent le “gouvernement”, et l’une des solutions est de confier aux fonctionnaires un rôle plus entrepreneurial au sein des organismes publics.

constatait dans un document officiel publié il y a peu que “les rapports entre les Canadiens et l’État se sont détériorés”⁷.

Si l’on considère l’ensemble des changements déjà survenus et ceux qui se dessinent, il devient extrêmement difficile de s’y retrouver à travers le grand nombre de diagnostics, de remèdes, de recommandations, etc. qui visent à corriger les problèmes ou à modifier les modes d’intervention politico-administratifs. Certains en viennent à s’intéresser davantage à ce qu’il advient des réformes qu’à ce qui survient dans la gouverne ou dans l’administration elle-même⁸. Un fort mouvement a secoué l’administration au cours des dernière décennies et l’État en aurait subi les contrecoups. Ou serait-ce l’inverse? Quelle est la nature de ce phénomène? Est-il politique, administratif, économique, managérial, juridique? Il suffit de répertorier les diagnostics et les interventions pour se rendre compte qu’il est un peu tout cela.

C’est l’hypothèse implicite de cette recherche qu’une partie des difficultés de compréhension de l’univers administratif est attribuable à la manière d’aborder cet univers. Les problèmes administratifs ont été souvent considérés sous l’angle de la gestion, de l’utilisation des ressources, ou encore, plus récemment, sous celui du service au public et des résultats atteints. Dès lors, l’administration est largement conçue à partir des pratiques qu’elle génère ou qu’elle adopte. Les solutions aux problèmes administratifs s’appuient implicitement, voire explicitement, sur une vision opérationnelle des choses. Elles présument que l’administration est inefficace et qu’il y a lieu d’employer des méthodes managériales ou “entrepreneuriales” pour en améliorer le fonctionnement.

⁷ Bureau du Conseil Privé, Repenser le rôle de l’État, Ottawa, 1996, p.1.

⁸Voir, par exemple, C. Pollitt, Techniques de gestion pour le secteur public, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1995 (l’auteur constate que les “résultats” des réformes reposent sur des actes de foi plutôt que des faits); et G. Peters et D. Savoie (éd.), Réformer le secteur public: où en sommes-nous?, Ottawa/Québec, Centre canadien de gestion/Presses de l’Université Laval, 1998.

En outre, plusieurs des diagnostics et des interventions visant à réformer l'administration posent les institutions de gouverne politico-administratives comme fixes. Les réformes se déroulent donc à l'intérieur d'un cadre donné pour immuable et vrai. Elles visent tantôt à améliorer l'aménagement institutionnel de ce cadre, tantôt à en perfectionner le fonctionnement. À cette échelle, les actions collectives semblent alors devoir se dérouler obligatoirement à l'intérieur de la structure institutionnelle existante. Celle-ci définit des rôles précis qui doivent être joués par des acteurs habilités à le faire parce qu'ils ont été élus ou nommés, ou encore parce que leur compétence ou leur expérience leur a permis d'occuper un emploi dans l'administration. Mais cette conception peut susciter de nombreuses questions. L'ordre politico-administratif et les rôles qu'il génère sont-ils vraiment fixes? Il est permis de croire que la structure des institutions politico-administratives, leur mode de fonctionnement et leurs rôles n'apparaissent immobiles que lorsqu'envisagés sur une période relativement courte. Dès lors que cet ordre est regardé comme étant en mouvement, peut-on encore supposer qu'il est animé uniquement par l'efficacité administrative ou par les services qu'il rend? Ou encore qu'il ne dépend que de l'efficience ou de l'économie? Se pourrait-il que sous le couvert d'une quête opérationnelle de l'efficience et de l'efficacité maximales, ou de meilleurs services aux citoyens, on assiste en fait à la recherche de réponses à une question plus large? N'est-il pas envisageable que la légitimité de l'administration fasse problème, que ce soit à l'intérieur de l'appareil de gouverne ou comme forme institutionnelle particulière dans la société? Ainsi, par exemple, comment expliquer qu'au cours des années 1960, l'administration ait subi une profonde réorientation de ses modes de fonctionnement sur la base des principes du management alors même qu'elle mettait l'accent sur la représentativité de ses effectifs? Dans un tel contexte, il est difficile de concevoir l'administration uniquement comme un outil de gestion. Il faut également supposer qu'elle participe à la gouverne et qu'elle peut, à ce titre, être appelée à symboliser l'existence de la communauté politique.

Si la réalité administrative s'avère plus complexe que la gestion ou la production de services, et si cette réalité a besoin d'être perçue comme légitime pour se former et se développer, alors pour vraiment la comprendre il faut aussi l'aborder d'une manière plus ample. Cette recherche ambitionne d'observer l'administration d'une telle manière. Elle considère l'administration sous l'angle des fondements de sa légitimité, c'est-à-dire qu'elle envisage l'administration comme une institution socio-politique qui, à ce titre, doit généralement être perçue comme étant fondée dans son bon droit.

Dans tout ordre politico-administratif, la manière d'accéder aux postes politiques et administratifs est d'une importance primordiale. Cet aspect intéresse au premier chef les personnes qui occupent déjà ces postes, car c'est de cette manière que leur rôle dans la gouverne se justifie. À certaines périodes charnières, toutefois, elle intéresse non seulement ceux qui occupent ou qui aspirent à occuper les postes politico-administratifs, mais également l'ensemble des membres de la communauté politique. Au-delà de l'efficacité ou de l'économie, l'administration et, surtout, ceux qui la composent doivent être à même de justifier leur place et leur rôle dans la gouverne de la communauté. À cet égard, le pouvoir et l'autorité de déterminer qui va occuper les charges administratives, et les qualités prises en compte dans ce choix, sont des dimensions constitutives de la légitimité de l'administration. Cette légitimité pourrait dépendre d'un certain équilibre entre trois niveaux du fonctionnement administratif, soit les niveaux opérationnel, politique et symbolique. Par exemple, lorsque l'administration joue un rôle actif dans la gouverne de la communauté politique, les critères de recrutement doivent être perçus comme équitables, fondés sur les nécessités de la gouverne, et leur application doit être reconnue comme "neutre". Les aspects opérationnels sont également importants pour la légitimité de l'administration, comme l'illustre la différence entre la situation où la nomination des fonctionnaires relève des politiciens, le patronage, et celle où les fonctionnaires sont recrutés par le biais de concours publics axés sur leurs compétences.

La question de la légitimité est également liée à celle de la formation de l'administration en tant qu'institution sociale. À cet égard, le temps constitue également un facteur d'intelligibilité. L'appareil politico-administratif, comme la communauté politique à laquelle il se rattache, n'a pas toujours eu la forme qu'il revêt aujourd'hui. Il est le produit d'un lent développement, de l'accumulation des réponses données par les acteurs politiques et administratifs aux défis de la gouverne qui se sont présentés à travers le temps. La communauté politique que constitue le Canada actuel, de même que son appareil politico-administratif de gouverne, sont largement le fruit de ces décisions. La recherche tente de s'éloigner du vocabulaire administratif actuel afin de jeter un regard différent sur la situation passée et présente de l'administration. Elle examine ce qui est susceptible de rendre l'administration légitime aux yeux des acteurs politiques et administratifs et de soutenir l'ensemble de l'univers administratif.

La thèse se divise en deux parties. La première présente l'appareillage méthodologique utilisé. L'objet de recherche, l'administration fédérale canadienne, y est défini de manière générale comme une institution qui mobilise des ressources humaines au service des affaires de la gouverne sur un territoire donné. Aux fins de la recherche, les formes et les structures de cette administration émergent graduellement du social. Elles se matérialisent dans un ensemble d'institutions politico-administratives reliées entre elles plus ou moins étroitement et de diverses manières. Ce premier repérage de l'objet de recherche se complète d'un double découpage. Le premier, au plan synchronique, afin de saisir l'administration dans ses diverses formes momentanées. Le second, au plan diachronique, vise à en faire ressortir les transformations. Comme notre question de recherche principale porte sur les fondements de la légitimité de l'administration fédérale canadienne, un tel découpage permet de mieux comprendre la situation actuelle de l'administration par le biais de sa genèse et de sa formation. De plus, pour éclairer davantage les différentes facettes de la question et des réponses possibles, la recherche fait appel à l'interdisciplinarité, c'est-à-dire à un mélange de disciplines des sciences humaines.

La seconde partie présente les résultats de la recherche. Elle montre que l'administration émerge graduellement du social et se modifie à la suite de transformations de la gouverne de la communauté politique. Différentes configurations entre le pouvoir, ou l'autorité, de nomination et les critères de sélection des fonctionnaires permettent d'identifier cinq régimes de fonctionnement distincts. Chaque régime fait l'objet d'un chapitre.

Le premier chapitre (1763-1847) s'ouvre sur la cession du Canada à l'Angleterre. Au début de la période, le nouveau pouvoir souverain cherche à mettre en place des institutions politiques et administratives qui correspondent à ses pratiques de gouverne coloniale. Une des caractéristiques de celles-ci est l'autonomie relative des institutions politiques et administratives. Les nominations aux principales charges administratives relèvent du gouverneur en poste et des ministres britanniques. Bien que ces nominations ne créent pas de lien de subordination des charges administratives envers les personnes qui possèdent le pouvoir de nomination, elles constituent néanmoins une prérogative du commandement politique. En l'absence d'un tel lien, l'autorité politique repose davantage sur une forme d'allégeance ou, au minimum, d'acceptation tacite de l'ordre en vigueur. Pour les Britanniques, la présence de francophones catholiques pose dès le départ, et tout au long de la période, d'importantes difficultés politiques, lesquelles s'étendent à l'administration. Le loyalisme devient une qualité privilégiée chez tous ceux qui accèdent à une charge administrative. Toutefois, l'évolution des pratiques politico-administratives anglaises dans les années 1830 crée un lien d'autorité exercé par les charges politiques sur les charges administratives. La mise en place de ce modèle hiérarchique dans la Province du Canada vers 1840 donne naissance à une *administration* au sens moderne du terme. Avec l'octroi de l'autonomie politique interne, en 1848, le commandement politique représentatif, élu par une partie de la population, hérite de la prérogative de nommer les officiers administratifs. Dès lors, la qualité privilégiée lors de la sélection de ces officiers change. La fidélité au groupe ou parti titulaire du commandement remplace le loyalisme. Ainsi naît un fondement politique de la légitimité

de l'administration: sa soumission à un gouvernement représentatif par le biais du pouvoir de nommer les fonctionnaires.

Le second chapitre (1848-1917) débute avec l'octroi du gouvernement responsable. Cette période charnière se caractérise par une certaine dichotomie entre le mode de nomination et les qualités recherchées chez les fonctionnaires. D'un côté, au plan politique, le commandement a hérité de la prérogative royale de nommer les fonctionnaires. Pour les acteurs politiques, le pouvoir de nomination, ou patronage, devient à la fois un enjeu et un outil dans la lutte pour obtenir ou conserver le commandement. Dès lors, la qualité de partisan est privilégiée par ceux qui possèdent le pouvoir de nomination. Au cours de la même période, au plan administratif, le développement socio-économique de la communauté tend à faire de la possession d'aptitudes de base une qualité importante pour accéder à l'administration. Une première loi est adoptée en 1857 pour créer certains rôles administratifs, encadrer le recrutement des fonctionnaires et structurer l'administration. Lors de la seconde moitié de la période, surtout entre 1882 et 1908, il se développe dans l'administration des procédures formelles visant à définir et à tester les aptitudes des fonctionnaires avant leur entrée ou leur progression dans le service. Néanmoins, aptitudes et patronage sont utilisés concurremment pour régir l'accès à l'administration. L'exercice du pouvoir de nomination par le commandement politique tend à rendre l'administration dépendante du politique. Toutefois, l'expansion de l'administration fait émerger un argument qui finira par s'imposer: la communauté politique ne saurait continuer de se développer, ni être gouvernée "efficacement", sans la présence d'une administration "professionnelle" répondant à ses impératifs propres. Il se produit une évolution importante des fondements de la légitimité de l'administration. Pendant que le patronage consolide le fondement politique et la présence de l'administration dans la communauté, le *savoir* émerge comme qualité essentielle à l'action administrative. Au terme de la période, l'autonomie d'une partie de l'administration à l'égard du commandement politique est

admise avec la création de la Commission du Service civil, chargée de nommer certains fonctionnaires par le biais d'examens compétitifs de leurs aptitudes.

Le chapitre trois (1918-1959) commence avec l'extension de la juridiction de la Commission du Service civil à l'ensemble de l'administration. Un régime de cooptation est instauré alors que l'administration devient responsable de recruter ses membres par le biais de l'organisme spécialisé qu'est la commission. En outre, le savoir requis se précise, il devient savoir-expert. Sur la base de ce savoir, le mérite relatif des candidats devient la seule qualité permettant l'accès à l'administration. À prime abord, cette transformation ne touche que quelques institutions et certaines pratiques. Mais, derrière cette façade, se profile une mutation profonde de la conception de la gouverne dans laquelle le savoir-expert occupe une place de premier plan. L'abolition du patronage et l'instauration de la cooptation transforment la gouverne de la communauté politique de manière décisive. Sans pour autant effacer complètement les autres fondements, la légitimité de l'administration se fonde également sur le savoir-expert. L'administration devient "professionnelle". Le management fournit un vocabulaire permettant de régir les aspects opérationnels du recrutement. Comme il est aussi utilisé pour justifier certaines actions entreprises, il joue un triple rôle, opérationnel, politique et symbolique.

Le quatrième chapitre (1960-1989) débute avec la première véritable remise en question de l'administration professionnelle, le rapport Heeney, et se termine avec Fonction publique 2000. Au cours de cette période, le management devient une manière de répondre aux défis qui se posent à la gouverne de la communauté politique. Il fournit un langage qui permet de redéfinir la situation de l'administration et de structurer un type de réponse axé sur les processus de gestion. Une nouvelle classe de fonctionnaires est créée: les gestionnaires ou managers. L'autorité de recruter la plupart des autres fonctionnaires leur est déléguée. De plus, au cours de la même période, le principe de l'égalité de tous les citoyens amène la considération d'attributs, comme la langue et le sexe, pour régir le recrutement à l'administration et pour établir un principe général: la

représentativité. L'administration devient un symbole de la composition et de la nature de la communauté politique. L'administration continue d'occuper une place légitime au sein des institutions de gouverne. Toutefois, si cette légitimité repose sur des fondements plus larges, comme la représentativité, elle ne semble plus aussi assurée.

Enfin, le dernier chapitre porte sur la période actuelle. Il commence en 1990 avec la publication de *Fonction publique 2000*. Les années 1990 se caractérisent par une certaine perte de confiance dans les institutions publiques. Elles ne semblent plus susciter le même degré d'adhésion. La période voit d'abord une tentative de redéfinir les prémisses sur lesquelles repose la configuration des institutions politico-administratives et, ensuite, un effort de reconfiguration de ces institutions à partir de ces nouvelles prémisses. L'accent est placé sur l'établissement de rapports plus directs entre le public et l'administration et sur une plus grande interdépendance entre les secteurs public et privé. Le langage du management éclate dans plusieurs directions. Il en émerge un amalgame d'arrangements politico-administratifs d'autant plus délicats que les nouveaux arrangements coexistent avec les anciens. En ce qui concerne les qualités des fonctionnaires ou l'autorité de nomination, cette période ne voit pas de changements radicaux comparables aux bouleversements antérieurs. Toutefois, à l'image de la place de l'administration dans la gouverne, voire de la gouverne elle-même, les qualités attendues des fonctionnaires deviennent de plus en plus floues. Si la légitimité de l'administration se maintient, elle apparaît néanmoins précaire puisque les nouveaux fondements, comme les "valeurs" de l'administration, le service aux citoyens-clients et les "partenariats", n'apparaissent pas justifier l'action administrative de manière sûre. En outre, sous le couvert des services, l'administration s'occupe activement à baliser les choix qui s'offrent à la communauté. Bref, l'administration continue de participer à la gouverne. Au plan symbolique, toutefois, elle n'est plus l'outil du commandement mais un partenaire des différents groupes qui composent la communauté politique. Le commandement politique ne prétend plus définir seul l'ordre désirable. Présument, cet

ordre ne génère pas au préalable les normes de son action. Il se forme dans l'action même, sans qu'un partenaire n'ait préséance sur les autres.

En conclusion, la recherche identifie deux grandes périodes. La première recouvre la phase de formation de la communauté politique. Elle met l'accent sur une certaine idée de droit, d'où est issue la configuration des pouvoirs et de l'autorité. Elle est dominée par la consolidation du commandement au sein de la communauté politique, elle-même en formation, et de la lutte pour s'emparer de ce commandement. Au cours de cette période, la légitimité de l'administration repose principalement sur la source du pouvoir de nomination. Elle a essentiellement un fondement politique. La seconde période se caractérise par un commandement et une communauté politique relativement stables. Elle voit la transformation du rôle de l'administration dans la gouverne sous l'influence d'idées issues du savoir-expert, dont le management est l'une des variantes les plus utilisées. La participation de l'administration à la gouverne se fait essentiellement par l'utilisation du savoir. Sans que le fondement politique ne disparaisse, l'administration tend à se fonder principalement sur les qualités ou les attributs des fonctionnaires.

Plusieurs signes laissent croire qu'au cours des années 1990, l'administration est entrée dans une nouvelle période. Le statut du commandement et l'autorité du savoir-expert deviennent contestés. La confiance à leur égard est minée. Pour être perçue comme légitime, l'administration doit continuer de se fonder sur les paramètres traditionnels de la soumission au gouvernement représentatif, du savoir-expert, auxquels s'est ajoutée la représentation de la composition de la communauté politique. Toutefois, pris isolément, chacun des deux premiers fondements est critiqué. L'administration réagit en élargissant les "marges de participation" par le biais, par exemple, de la consultation et du partenariat avec des organisations sociales diverses. Elle ne prétend plus éclairer ou servir à la médiation de la définition de l'ordre désirable.

La place que l'administration occupe dans le social devient plus difficile à cerner. Ce qui la justifiait est largement remis en question. D'un autre point de vue, un nouveau discours de légitimation émerge pour venir appuyer sa présence. Ce discours tente à la fois de masquer la perte ou l'affaiblissement des fondements antérieurs et de justifier un nouveau fondement de la légitimité par le biais des "valeurs", des "résultats" atteints ou des services produits.

Partie I:
Le cadre théorique et la méthode

Tout groupe humain vivant en société génère des conflits et des défis liés à la vie en commun et développe des moyens politiques d'y faire face. Sur le territoire du Canada actuel, et depuis plusieurs décennies, l'État fédéral a constitué l'institution politique chargée de répondre à certains de ces problèmes. Comme partie de cet État, l'administration a enregistré plusieurs de ces réponses dans sa structure même. Toutefois, depuis quelques années, il semble que les solutions politico-administratives du passé, même récent, ne fonctionnent plus. L'ensemble de l'appareil politico-administratif n'est plus perçu comme étant à la hauteur des défis qui se posent à la communauté. Les modes d'intervention de l'administration sont remis en question. Ainsi, selon certaines analyses, l'administration ne serait plus en mesure d'assurer seule le bien ou l'intérêt public et doit donc recourir à de nouvelles formes d'interventions, comme le partenariat avec d'autres administrations publiques ou avec des organisations privées. À plusieurs égards, la nature des problèmes et les solutions de rechange envisagées vont au-delà de questions purement administratives pour toucher au mode de gouverne¹.

Pendant que les critiques s'abattent, que les diagnostics s'accumulent et que les réformes se suivent, la réflexion sur l'univers de l'administration apparaît de plus en plus difficile. À cause de la complexité et de l'ampleur des problèmes, et des changements survenus ou en cours, les outils traditionnels pour guider la réflexion et mener à une

¹C'est ce que véhicule, par exemple, la notion de "gouvernance", c'est-à-dire d'une "gouverne sans gouvernement". R. Rhodes, "The New Governance: Governing without Government", Political Studies, XLIV (4), 1996, pp.652-667. Voir aussi, J. Rosenau et E. Czempiel, Governance without Government: Order and Change in World Politics, New York, Cambridge University Press, 1992. Pour ces auteurs, la gouverne relève de l'autorité tandis que la gouvernance repose sur des buts communs. Pour le cas canadien, voir J. Armstrong et D. Lenihan, From Controlling to Collaborating: When Governments Want to Be Partners, Toronto, Institut d'administration publique du Canada (IAPC), 1998.

compréhension plus juste de cet univers donnent l'impression de ne plus suffire à la tâche. Quelque chose semble s'être rompu. Les questions soulevées conduisent le plus souvent à des réponses ou à des "solutions" qui ont déjà été essayées et dont la faillite a été prononcée... ou serait sur le point de l'être. Il serait peut-être opportun de rafraîchir les réponses aux questions existantes, de soulever de nouvelles questions, d'user d'approches différentes, de quitter les sentiers battus. C'est la contribution que vise la recherche.

Cette première partie présente l'appareillage conceptuel que nous avons établi pour effectuer la recherche. La première section couvre la définition de l'objet "administration" en fonction des objectifs de recherche. La seconde développe la problématique qui conduit à notre question de recherche principale. Enfin, la troisième section expose les notions fondamentales et la démarche interdisciplinaire proposée.

1. L'objet de recherche

Cette recherche porte sur l'administration fédérale canadienne. C'est un objet vaste, difficile à circonscrire. L'administration est le genre d'institution humaine que l'on a l'impression de connaître d'instinct. Nos contacts quotidiens avec l'actualité ou avec les services publics nous rappellent continuellement sa présence concrète et son impact sur nos vies. Ainsi, au premier abord, l'existence et la légitimité de l'administration ne font pas de doute. Cette dernière se présente sous une forme déjà pensée, avec ses principes, ses notions, ses outils. Ses arrangements apparaissent généralement logiques et nécessaires au bon fonctionnement de la société. Il apparaît "normal" que des fonctionnaires fournissent les services publics définis par les politiciens élus et dont la communauté politique semble avoir besoin².

² Pour une description de l'administration et des institutions politiques selon cet angle "naturel", voir E. Forsey, Les Canadiens et leur système de gouvernement, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 4^e édition, 1997.

C'est la *pratique* qui isole du champ social du monde vécu ce que l'on appelle "administration". Elle préexiste notre examen. Aux fins de recherches, toutefois, les définitions de l'administration sont multiples³. De fait, "l'administration publique est un de ces domaines où les auteurs ne s'entendent [pas] sur la nature exacte de l'objet étudié (...)." ⁴ Il en va de même de la définition que l'administration présente d'elle-même⁵. Bien que la recherche ait d'emblée reconnu l'absence de définition claire de l'objet, elle ne doit pas perdre de vue l'importance de bien le définir. Comme le note B. Lahire,

"... les différentes constructions de l'objet ne parlent pas des mêmes choses et ne peuvent prétendre - quoi qu'en disent leurs défenseurs - rendre raison des mêmes réalités. À chaque échelle de contexte correspondent un ordre de complexité spécifique ainsi que des informations pertinentes (...). Aucune théorie, aucune construction de l'objet ne permettra jamais d'accéder aux pratiques réelles, au réel tel qu'en lui-même. Elles nous donnent à chaque fois une 'version' plausible."⁶

³ Étymologiquement, le terme "administrer" vient du latin *administrare*, lequel origine de *ministrare*, qui signifie "servir".

⁴ I. Gow et M. Barrette, S. Dion et M. Fortmann, Introduction à l'administration publique, Boucherville, Gaétan Morin, édition mise à jour, 1993, p.6.

⁵ Par exemple, le livre blanc, *Fonction publique 2000*, sépare le "secteur public fédéral" et ses 400 organismes à partir de leur relation avec le rôle de ministre. Ceux-ci sont alors répartis selon les types suivants: "dirigé directement par un ministre", "dont le degré d'autonomie à l'égard des ministres varie énormément", "qui jouissent d'un large degré d'autonomie relativement aux ministres", "dont le lien de dépendance à l'égard des ministres (...) varie énormément" et, enfin, les organisations "qui ont un statut particulier et sont régies par la loi et par l'usage". Canada, Fonction publique 2000 - Le renouvellement de la fonction publique du Canada, Ottawa, 1990, p.9.

⁶B. Lahire, L'homme pluriel, Paris, Nathan, 1998, pp.245-246. C'est une perception semblable que propose A. Mucchielli: "...pour arriver à la compréhension d'un phénomène humain on peut emprunter diverses voies, chacune permettant une certaine définition du phénomène.", Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines et sociales, Paris, Armand Colin, 1996, p.5.

Notre objet peut être défini à l'aide de la notion classique de "bureaucratie" établie par M. Weber à partir d'un certain nombre d'attributs⁷. D'autres définitions mettent immédiatement l'accent sur le rôle de l'administration comme servante du politique⁸. Ces définitions sont peu satisfaisantes en ce qu'elles présument une administration qui est déjà rationnelle ou liée au politique. Pour circonscrire davantage notre objet, le modèle élaboré par G. Bergeron, sous l'angle du fonctionnement de l'État, apparaît très éclairant⁹. Ce modèle propose d'aborder l'État comme la solution contingente que les sociétés industrielles ont développée en réponse à un problème général de gouverne. L'État est un cadre global à l'intérieur duquel se déroulent des "relations politiques", soient des relations sociales d'un type particulier nées de "l'appartenance obligatoire" des citoyens à la communauté politique. Les notions de fonctions et de contrôles, propres à ce modèle, sont conçues en vue de faire apparaître les articulations majeures de l'appareil étatique. Pour G. Bergeron, la vie politique se manifeste par le biais de quatre fonctions, elles-mêmes distinguées selon le degré de contrôle. D'un côté, gouvernement et législation appartiennent, au premier degré, à l'impérativité. De l'autre, administration et juridiction concernent, au second degré, l'exécution de ce qui a été impéré. Dès lors, l'administration est, essentiellement, un organisme chargé de l'exécution des décisions prises par la fonction gouvernementale. La force de cette définition est de placer l'administration dans le contexte de la gouverne d'une communauté politique. En outre, elle prend en compte les rapports entre

⁷M. Weber, Économie et société, Paris, Plon, 1971, pp.229-231. Selon C. Lefort, "le concept de bureaucratie demeure (...) si imprécis dans son usage qu'on continue, à bon droit, de s'interroger sur l'identité du phénomène qu'il prétend désigner." C. Lefort, "Qu'est-ce que la bureaucratie?" dans La bureaucratie, Paris, Collection 10/18, 1976, p.265.

⁸ Par exemple, "L'ensemble des hommes qui sont chargés de préparer et d'exécuter les décisions du pouvoir politique." B. Gournay, Introduction à la science administrative, Paris, Armand Colin, 1970, p.8. C'est, en termes plus directs, une définition semblable que propose J. Freund, pour qui "l'administration est le bras du commandement". (L'essence du politique, Paris, Sirey, 1965).

⁹ G. Bergeron, Fonctionnement de l'État, Paris, Librairie Armand Colin, 1965.

l'administration et les autres fonctions de l'État. En ce sens, elle nous indique qu'une définition adéquate de l'administration ne doit pas trop l'isoler de son contexte et couvrir au moins quelques uns de ses rapports avec d'autres dimensions de la gouverne. Toutefois, la faiblesse de ce modèle est d'aborder l'État dans son fonctionnement et, en un sens, de rendre compte d'une division fonctionnelle déjà réalisée, mais dont le développement échappe aux considérations de l'analyse¹⁰.

Tout comme G. Bergeron, M. Smith aborde l'administration par le biais de la gouverne et du gouvernement. "Government is the management, direction, and control of the public affairs of a given social group or unit, it is at once a process, a structure, and an idea."¹¹ Dès lors, l'administration est liée à la gouverne et à la politique. "The subject-matter of political administration is the public affairs of the social unit, its focus is the control and regulation of these affairs, the exercise or maintenance of decisive power to direct their management."¹² La politique implique le pouvoir, la capacité de commander. L'administration, elle, s'appuie sur l'autorité, c'est-à-dire qu'elle ne s'exerce que par le biais d'actes autorisés par le pouvoir politique.

Une autre définition, proposée par H. Bekke, J. Perry et T. Toonen, met l'accent sur l'aspect institutionnel. Dans l'ensemble, les administrations sont "... mediating institutions that mobilize human resources in the service of the affairs of the state in a given territory."¹³ C'est la définition générale que nous retiendrons. Pour les fins de

¹⁰Ce que l'auteur admet d'emblée. "Notre méthode ne [vise] qu'à rendre compte d'un fonctionnement en synchronie (...)." Ibid., p.227.

¹¹M. Smith, Government in Zazzau, 1800-1950, London, Oxford University Press, édition 1970, p.15.

¹²Ibid.

¹³H. Bekke, J. Perry et T. Toonen, "Introduction: Conceptualizing Civil Service Systems", dans H. Bekke, J. Perry et T. Toonen (ed.), Civil Service Systems in Comparative Perspective, Bloomington & Indianapolis, Indiana University Press, 1996,

notre recherche, cette définition correspond à une “échelle de contexte” et à un “ordre de complexité” appropriés. Les formes institutionnelles qu’une administration peut prendre ne sont pas données d’avance, ni non plus les rapports spécifiques qu’elle peut entretenir avec la politique ou le commandement. En outre, cette définition met l’accent sur les institutions. “The definition implies that the dominant concern of civil service systems involves human, rather than financial or physical resources.”¹⁴

Les formes et les structures de ce que l’on nomme administration émergent graduellement du monde vécu. Elles se matérialisent par la combinaison de règles et de comportements particuliers qu’adoptent les individus pour former un ensemble d’institutions politico-administratives reliées entre elles plus ou moins étroitement et de diverses manières. Dans l’État fédéral canadien, ces institutions politico-administratives prennent des formes diverses, connues sous le nom de cabinet, ministères, agences, conseils, commissions, etc. Toutefois, l’administration fédérale n’a pas toujours eu la forme sous laquelle elle se présente aujourd’hui¹⁵. Aussi, pour être complet, le découpage de notre objet de recherche doit se faire sur deux plans: synchronique et diachronique. Le découpage synchronique vise à saisir l’objet dans sa forme momentanée ou, plus exactement, dans chacune de ses principales configurations. Inversement, le découpage diachronique cherche à faire ressortir les transformations que l’objet, ou une partie de celui-ci, a subi à travers le temps. Ce second découpage est d’une grande importance pour comprendre le présent. Il ne cherche pas à refaire l’histoire de l’administration, mais à examiner quelques dimensions fondamentales de sa genèse et de sa transformation pour

p.2.

¹⁴Ibid. La légitimité implique également un accent sur les personnes.

¹⁵Sur les variations des formes organisationnelles de l’administration, voir G. Osbaldeston, Organizing to Govern, Whitby, McGraw-Hill Ryerson, 1992 (2 volumes). L’auteur a recensé quelques 700 organisations différentes depuis 1867, sans compter les multiples réorganisations. Sur l’importance des institutions, voir aussi, J. March et J. Olsen, Rediscovering Institutions - The Organizational Basis of Politics, New York, The Free Press, 1989.

aboutir aux éléments qui sont encore présents aujourd'hui. Ce découpage vise donc à faire apparaître les grands traits de l'évolution de l'administration et les facteurs qui l'ont influencée.

2. *La problématique*

Avant d'être un objet à gérer, ou un terrain d'application de décisions politiques ou de savoirs de gestion, l'administration est un produit humain, le produit de l'histoire d'un groupe humain. Elle s'inscrit dans le processus de formation d'une communauté politique particulière et de son territoire, le Canada. Il s'agit, en l'occurrence, d'une institution politique spécifique, l'État fédéral canadien. Dans ses structures et ses modes de fonctionnement, l'administration renferme des idées et des principes sur ce qui constitue un "bon gouvernement", une "bonne administration". Ces idées et ces principes contribuent à légitimer à la fois les actions administratives et les modalités de celles-ci.

L'administration actuelle représente, au moins en partie, le cumul des réponses historiques, données pour valables et légitimes par les principaux acteurs qui ont élaboré des solutions à certains défis posés à la formation, à l'existence et au développement de la communauté politique. Ces défis n'étaient pas qu'administratifs. Ils ont en commun cependant que plusieurs des réponses qui y ont été apportées sont passées par l'administration. Avec le temps, des rationalisations et des conceptions ont fini par s'imposer comme des prémisses incontournables, comme des assises de toute action. Chaque changement a ouvert de nouveaux champs d'actions, mais en a également refermé d'autres. Il est dès lors plausible que les réponses à d'anciens problèmes, devenues institutions, doctrines ou langage obligé pour aborder une situation, constituent maintenant des obstacles à l'adaptation de l'administration ou à des transformations plus larges. Cette situation complique le questionnement sur la nature de l'administration et sur la place qu'elle occupe dans le social.

Ces difficultés se prolongent aussi à la façon d'aborder scientifiquement l'administration et aux méthodes à employer pour ce faire. Trois disciplines, qui prennent l'administration pour objet, illustrent ce point. Le droit met surtout l'accent sur le cadre institutionnel formel et l'habilitation juridique des acteurs¹⁶. La science politique place le plus souvent l'emphase sur la responsabilité ministérielle, l'obligation de rendre compte et le contrôle politique de l'administration. Ceux-ci sont parfois des indicateurs du lien entre démocratie et administration¹⁷. Enfin, le management donne priorité à l'utilisation des ressources et sert souvent de guide à l'action administrative¹⁸.

Les réformes et les ajustements administratifs semblent de plus en plus rapides, sans jamais satisfaire aux attentes de la population et des politiciens. Au cours des dernières années, plusieurs estiment que le niveau de confiance du public envers les institutions politiques en général, et l'administration en particulier, n'a jamais été aussi faible¹⁹. Les réponses les plus récentes à cette préoccupation sont essentiellement axées sur les services aux citoyens. Ainsi, le gouvernement fédéral actuel s'est donné comme priorité d'élargir les modes de prestation de service en établissant des "partenariats" avec

¹⁶Voir, par exemple, R. Dussault et L. Borgeat, Traité de droit administratif, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1984; N. Finkelstein et B. Rogers (ed), Recent Development in Administrative Law, Toronto, Carswell, 1987; et P. Garant, Droit administratif, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 4^e édition, 1996.

¹⁷Pour un exemple, voir B. Doern et S. Sutherland, La bureaucratie au Canada, son contrôle et sa réforme, Ottawa, Approvisionnements et services, 1986.

¹⁸Voir, par exemple, D. Zussman et J. Jabes, The Vertical Solitude: Managing in the Public Sector, Halifax, The Institute for Research in Public Policy (IRPP), 1989; ou encore, T. Plumptre, Beyond the Bottom Line: Management in Government, Halifax, IRPP, 1988. Pour ces auteurs, il ne fait pas de doute que les secteurs public et privé sont comparables et que les pratiques de la gestion privée constituent un modèle à suivre pour le secteur public.

¹⁹Voir, par exemple, un document officiel du Bureau du Conseil Privé, Repenser le rôle de l'État, Ottawa, 1996, qui, à la suite de bien d'autres, fait ce même constat.

d'autres gouvernements et le secteur privé²⁰. Cette approche découle d'un diagnostic particulier à l'effet que la perte de confiance du public serait surtout attribuable à la "bureaucratie", à la mauvaise qualité des services offerts aux citoyens. Pourtant, au cours des dernières années, sinon des dernières décennies, un grand nombre de changements ont été introduits dans ce but, notamment sous le vocable de la "nouvelle gestion publique"²¹. En outre, au cours des années 1980 et 1990, plusieurs de ces initiatives se sont insérées dans les efforts pour réduire la taille de l'État²². Elles se sont inscrites aussi dans une tendance internationale visant à repenser, voire réinventer, le rôle de l'État et de l'administration²³.

Cette période de changement continu appelle quelques explications. Ne faudrait-il pas supposer que les difficultés à établir un nouvel équilibre principalement par le biais de la gestion ont un sens? S'interroger sur ce qui les crée et les entretient? Il est permis de penser que la compréhension de l'administration, au moins dans quelques unes de ses

²⁰Voir R. Ford et D. Zussman (ed.), Alternative Service Delivery: Sharing Governance in Canada, Toronto, IAPC/KPMG, 1997. Voir aussi le plus récent rapport annuel du chef de la fonction publique, mars 2000, particulièrement à l'égard du "gouvernement électronique", lequel vise surtout à "améliorer l'efficacité et la pertinence du gouvernement pour tous les citoyens".

²¹Pour un sommaire de certaines initiatives, voir M. Charih et L. Rouillard, "The New Public Management" dans M. Charih et A. Daniels (ed.), New Public Management and Public Administration in Canada, Toronto, IAPC, 1997; et P. Aucoin, The New Public Management : Canada in a Comparative Perspective, Montréal, IRPP, 1995.

²²Pour un aperçu, voir L. Pal, "Federal Bureaucracy: Reinventing the Links between State and Society", dans M. Whittington et G. Williams (ed.), Canadian Politics in the 1990s, Toronto, Nelson Canada, 1995, pp.276-290; et A. Armit et J. Bourgault (ed.), Hard Choices or No Choices/L'heure des choix difficiles, Toronto, IAPC, 1996, particulièrement la première partie, pp.21-58.

²³ Voir, par exemple, D. Osborne et T. Gaebler, Reinventing Government, Reading, Mass, Addison-Wesley, 1992; F. Seidle (ed.), Rethinking Government: Reform or Reinvention, Montréal, IRPP, 1993; B. Peters, La fonction publique, l'État en transition et la fonction gouvernementale, Ottawa, Centre Canadien de gestion, 1993; OCDE, La gestion publique en mutation, Paris, OCDE, 1995.

dimensions importantes, fait problème, ou encore que la légitimité des actions administratives, ou des modes d'action, est implicitement, voire explicitement, contestée. Bien d'autres explications sont aussi concevables, comme les motivations des acteurs, les effets des institutions sur leurs comportements, les processus décisionnels, etc. Il demeure, toutefois, que les transformations ont en commun de tenir l'administration pour acquise. En outre, elles ciblent certains paramètres essentiellement administratifs et ont pour visée principale d'améliorer la programmation des services publics.

Dans ce contexte, cette recherche propose de remonter là où certains problèmes se posent et non de comprendre comment ils sont ou pourraient être résolus. À cet égard, la question de fond n'est pas de savoir, par exemple, quelles solutions opérationnelles pourraient être apportées aux problèmes administratifs ou pourquoi les réformes passées n'ont pas eu les effets escomptés. De telles questions relèvent de dimensions prescriptives offertes par certaines disciplines. La recherche ne vise pas non plus à établir dans quelles conditions l'administration pourrait jouer un rôle plus légitime à l'intérieur d'un régime politique démocratique²⁴. Agir ainsi serait supposer que la forme sous laquelle l'administration actuelle se présente est déjà, en quelque sorte, légitimée par ses liens politiques et qu'il s'agirait seulement d'améliorer les rapports entre les paramètres politiques et administratifs existants pour corriger certains déséquilibres²⁵.

²⁴C'est, par exemple, la voie qu'emprunte K. Rasmussen pour qui la relation politico-administrative se résume ainsi: "...how successive generations of political elites have resolved the need for a democratically responsible public service with the need for an efficient public service." Administrative Philosophy in Canada - A Study of Federal Public Service Inquiries: 1867-1979, thèse de doctorat, University of Toronto, 1990, p.1.

²⁵ Pour O. McSwite, une telle approche génère un faux problème: "...the controversy over the legitimate role of administration in a democracy (...) creates a distortion that makes it seem that administrative officials could be legitimate agents of democratic government if only the conundrum of accountability and discretion could be resolved." Legitimacy in Public Administration, Thousand Oaks, Sage, 1997, p.28-29.

Nous croyons qu'il faut renverser la perspective. Non pas examiner "ce qui ne va pas", ce qui nécessiterait d'établir des critères précis quant à ce qui "devrait être"²⁶, mais plutôt chercher à comprendre ce qui *est*. En somme, nous croyons qu'il faut s'étonner de ce qu'il y ait des individus qui forment ce que nous nommons *l'administration*, et que, bien que parfois contestés, leurs rôles et ceux de l'administration soient généralement perçus comme légitimes au sein de la communauté politique. En d'autres termes, loin de tenir l'administration pour acquise, il faut faire ressortir ce qui légitime sa place dans le social. Nous croyons que pour mieux comprendre la présence actuelle de l'administration, il faut chercher à connaître sa genèse et sa formation. Ce renversement de perspective nous conduit à notre question de recherche principale: *Quels sont les fondements de la légitimité de l'administration fédérale canadienne?*

Cette question vise à faire ressortir comment la présence de l'administration et des individus qui la composent est expliquée, au besoin par des formes institutionnelles, des pratiques, des discours, des langages. Elle présume que, en tant qu'institution de gouverne, l'administration comporte, comme le politique, mais à un degré différent, une différenciation formelle entre ceux qui exercent l'autorité administrative et ceux qui obéissent à celle-ci²⁷. Au sens général, le qualificatif "légitime", se dit "de tout acte, de toute attitude, de tout sentiment, de toute parole dont le sujet est considéré comme étant à cet égard dans son bon droit."²⁸ En somme, les personnes chargées de la gouverne

²⁶Pour un exemple d'étude normative, où les auteurs examinent ce qui est et énoncent ce qui "devrait être", voir B. Purchase et R. Hirshhorn, Pour une gestion efficace de l'État, École des études en politiques publiques, Kingston, Université Queen's, 1994.

²⁷Cette obéissance ne repose pas sur la force brute, elle est consentie. "...comme le droit du plus fort est, par définition, l'absence de toute justification, le pouvoir établi tend à affirmer l'identité d'un fondement en valeur avec une existence de fait." R. Polin, "Analyse philosophique de l'idée de légitimité" dans P. Bastid et al, L'idée de légitimité, Paris, Presses Universitaires de France, 1967, p.21.

²⁸ A. Lalande, Vocabulaire technique et critique de la philosophie, Paris, Quadrige/PUF, 3^e édition, 1993, vol. 1, p.556, ("légitime", sens A). Dans le cas particulier de l'administration, "Chaque appareil administratif dispose (...) d'un système

politico-administrative dans une communauté politique doivent être perçues par les membres de cette communauté comme étant dans leur “bon droit”. À cet égard, il nous apparaît approprié d’aborder la légitimité en examinant qui exerce le pouvoir ou l’autorité de nommer une personne à une charge administrative et sur quelles qualités ou attributs repose cette décision. C’est notre principale hypothèse que si ces deux dimensions ne sont pas les seules explications à la présence légitime de l’administration, et des individus qui la composent, elles forment néanmoins une part importante de cette justification.

3. *Les notions fondamentales et la méthode*

Un certain nombre de préceptes, de principes et de pratiques “justifient” la présence de l’administration dans le social. Est-il possible de bien la comprendre en utilisant la connaissance ou les discours que l’administration génère sur elle-même et pour elle-même, ou encore en adoptant des principes tirés d’idéologies ou de doctrines²⁹? Nous ne le croyons pas. Nous pensons, au contraire, qu’il faut sortir des cadres apparemment imposés par les pratiques administratives et développer des outils et des moyens d’éclairer différemment les arcanes de son fonctionnement en vue de comprendre comment elle s’insère légitimement dans le social et dans la communauté politique. Pour ce faire, il faut développer une approche permettant d’éviter les “obstacles” de la

de légitimation fondé sur un ensemble cohérent de représentations qui explique sa position dans l’organisation sociale.” N. de Montricher, “Les valeurs du secteur public face aux réformes administratives” dans G. Peters et D. Savoie (éd.), Réformer le secteur public: où en sommes-nous? Ottawa/Québec, Centre canadien de gestion/Presses de l’Université Laval, 1998, p.82.

²⁹C’est ainsi, par exemple, que certains font appel à la doctrine de l’anonymat des fonctionnaires pour encadrer la recherche de solution à des problèmes administratifs ou critiquer des actions qui s’en démarquent. Voir S. Sutherland, “Responsible government and ministerial responsibility: Every reform is its own problem”, Revue canadienne de science politique, 24(1), 1991, pp.91-120. Pour une illustration liée à un problème pratique récent au *Ministère du développement des ressources humaines*, voir D. St-Martin, “Contre la manipulation politique de la fonction publique”, Montréal, La Presse, 11 février 2000, p.B-3.

connaissance politico-administrative et de poser un regard différent sur le “réel” de l’administration. C’est l’objet de cette section de présenter l’approche méthodologique générale que nous avons utilisée pour effectuer la recherche.

Les pages précédentes ont fait ressortir certaines limites d’approches qui s’appuient sur des conceptions généralement “positivistes”³⁰ ou “néo-positivistes”³¹. Selon ces conceptions, les “faits” seraient immédiatement donnés. Les objets de recherche existeraient dans le réel, sans être le produit de découpages opérés par le chercheur. Des théories viendraient les encadrer et offriraient des éléments d’explication du réel. Dans la pratique, ces théories indiqueraient les “recettes” et les voies à suivre, principalement lorsqu’il s’agit d’améliorer le fonctionnement de l’administration. À n’en pas douter, de telles conceptions permettent de soulever certaines questions et d’agir d’une manière conforme aux doctrines du moment, par exemple en ce qui concerne l’efficience et l’efficacité des services administratifs ou le respect des conventions politiques. L’accent sur les aspects pratiques offre cependant peu de pistes pour accéder aux questions de fond ou explorer les lieux où se forme ce type de question.

Pour nous, la réalité sociale et humaine, l’objet central des sciences humaines, est construite³². La production ou la construction de cette réalité se déroule en deux temps,

³⁰ Soit des doctrines qui prônent que “...seule la connaissance des faits est féconde; que le type de la certitude est fourni par les sciences expérimentales; que l’esprit humain (...) n’évite le verbalisme ou l’erreur qu’à condition de se tenir sans cesse au contact de l’expérience (...).”, A. Lalande, Vocabulaire technique ..., Vol. 2, idem, p.793, (“positivisme”, sens B).

³¹ Pour les néo-positivistes, la réalité répond à des lois et doit être abordée de manière objective, bien qu’elle ne puisse être qu’approximée. Le chercheur doit se conformer à la tradition disciplinaire et, pour éviter les risques d’erreur, se soumettre à la critique de ses pairs. Voir E. Guba, “The Alternative Paradigm Dialog”, dans E. Guba (ed), The Paradigm Dialog, Newbury Park, Sage, 1990, p.23.

³² Au sens de P. Berger et T. Luckmann. Pour eux, “social order is a human product. [It] exists *only* as a product of human activity.” The Social Construction of Reality, New

l'institutionnalisation et la légitimation. Dans ce processus, le temps est un facteur capital. C'est pourquoi, selon P. Berger et T. Luckman, il est impossible de comprendre une institution humaine sans une compréhension adéquate du processus historique qui l'a produite³³. Ce processus, l'institutionnalisation, est "complet" quand, dans une société donnée, certaines actions doivent nécessairement être posées par des institutions ou des personnes d'un certain type.

Quelle qu'elle soit, la réalité humaine demande à être "expliquée", ou encore "justifiée", afin de demeurer plausible et être transmise entre les générations. La légitimation est le processus par lequel les explications et les justifications nécessaires au maintien d'un ordre social donné sont répandues. Elle associe une certaine dignité aux impératifs pratiques de l'ordre institutionnel existant et assigne une valeur intrinsèque à leur existence objective³⁴. Ce processus de légitimation touche l'ensemble des participants à l'ordre institutionnel et comporte deux étapes principales. La première concerne l'acquisition par les participants de "connaissances" sur l'ordre institutionnel en question. Ces connaissances sont largement un produit de cet ordre³⁵. La seconde porte sur les "valeurs" que véhicule ce même ordre, y compris son utilité pratique. Au terme du processus, les membres de la société ont acquis les connaissances nécessaires au fonctionnement de leurs institutions et ont adopté les valeurs qui y sont associées.

York, Anchor Book, 1966, p.52.

³³ "Institutions have a history, of which they are the products. It is impossible to understand an institution adequately without an understanding of the historical process in which it was produced." Ibid., pp.54-55.

³⁴ Ibid., p.93.

³⁵En ce sens, les connaissances elles-mêmes sont construites. Pour un exemple concernant les sciences administratives, voir W. Astley, "Administrative Science as Socially Constructed Truth", Administrative Science Quarterly, 30(4), 1985, pp.497-513.

Ainsi, une fois établi, le monde social se présente aux humains qui l'habitent non comme une "construction" mais bien comme une "réalité" objective. La relation entre les humains et le monde qu'ils produisent est dialectique: produit humain, le monde social n'en exerce pas moins en retour une profonde influence sur les humains eux-mêmes. Il se présente comme étant déjà là, de sorte que sa *réalité* ne laisse aucun doute. Celle-ci est si ferme que le monde social peut être vécu sur le même plan que le monde naturel. En outre, le monde humain se présente comme doté d'une interprétation, comme ayant déjà un sens³⁶, comme étant l'incarnation de valeurs désirables.

À maints égards, l'administration constitue un exemple de ce phénomène. Chacun en a une expérience directe qui n'exige pas de conceptualisation savante ou de définition précise. Même pour les chercheurs, il est tentant de trouver refuge dans les cadres apaisants de définitions et de principes produits par l'ordre administratif³⁷.

Aux fins de notre recherche, concevoir le monde social comme une *construction* comporte trois implications importantes sur les plans ontologique, épistémologique et méthodologique. Au plan ontologique, l'administration n'est pas considérée comme une réalité objective mais comme le produit d'un processus historique d'institutionnalisation et de légitimation. En d'autres termes, l'administration est le produit d'une histoire humaine, celle d'un groupe humain particulier. Sa forme évolue avec le temps en fonction des actions et des conceptions des membres de ce groupe, en particulier de ceux qui font partie de l'administration ou qui sont en relation récurrente avec elle.

³⁶Sur l'importance de ce point particulier, voir A. Schutz, Le chercheur et le quotidien, Paris, Méridiens Klincksieck, 1987 et The Problem of Social Reality, La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 1982.

³⁷Le droit et la science politique abordent parfois le phénomène administratif en s'appuyant sur les rôles et les institutions que cet ordre génère. À titre d'exemple, au plan juridique, les ministères "sont des divisions administratives sous le contrôle direct d'un ministre (...)" P. Garant, Droit administratif, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 4e édition, 1996, p.20. Pour un exemple tiré de la science politique, voir supra note 29.

Au plan épistémologique, la “connaissance” que nous recherchons n’est pas celle que l’ordre institutionnel génère, mais bien celle qui permet de démonter et de comprendre les processus d’institutionnalisation et de légitimation qui se rattachent à cet ordre. Il ne s’agit pas de reproduire une connaissance générée *par* l’administration mais bien d’acquérir une connaissance *de* l’administration³⁸. En vertu du premier type de connaissances, les institutions administratives apparaissent sous la forme d’un tout relativement cohérent où les rôles et les fonctions du personnel administratif et politique semblent essentiels à l’ordre socio-politique. En outre, la réalité administrative se présente comme ayant déjà un sens, comme constituée de valeurs. On peut concevoir cette connaissance issue de la légitimation offerte par les institutions, et le fait que l’administration offre déjà un sens, comme des exemples de ce que G. Bachelard appelle un “obstacle épistémologique”. Pour lui, “(...) *c’est en terme d’obstacles qu’il faut poser le problème de la connaissance scientifique*. [On connaît toujours] *contre* une connaissance antérieure, en détruisant des connaissances mal faites, en surmontant ce qui, dans l’esprit même, fait obstacle à la spiritualisation.”³⁹ À notre avis, nous ne pourrions accéder à une meilleure connaissance de l’administration qu’après avoir surmonté ce genre d’obstacles.

Au plan méthodologique, enfin, il faut développer des stratégies de recherche qui conduisent au type de connaissances recherchées. Ces stratégies doivent permettre de surmonter les “obstacles” qu’offre d’emblée l’administration et qui en dissimulent certains aspects, dont les fondements de sa légitimité. À cet égard, la “méthode” adoptée dans cette recherche n’est pas tant un “programme réglant d’avance une suite

³⁸J. Freund reprend une distinction semblable dans sa description des deux méthodes d’examen du politique. La “méthode justificative” tend à faire l’apologie d’un régime et à proposer des solutions formelles. La “méthode démonstrative” cherche à démonter les mécanismes communs à tous les régimes. L’essence du politique, Paris, Sirey, 1965, pp.9-13.

³⁹ G. Bachelard, La formation de l’esprit scientifique, Paris, J. Vrin, 15^e tirage, 1993, pp.13, 14. L’italique est de l’auteur.

d'opérations"⁴⁰, mais plutôt un *cheminement*, soit le "chemin par lequel on est arrivé à un certain résultat, lors même que ce chemin n'avait pas été fixé d'avance de façon voulue et réfléchi."⁴¹ Dès lors, il n'y a pas de recette qu'il suffirait d'appliquer pour réussir. Selon A.-C. Martinet, "Il appartient aux scientifiques de concevoir et de dire leurs méthodes qui signifient toujours un sujet qui chemine, un but, un territoire plus qu'un objet, un chemin et un cheminement."⁴²

L'objet étant humain, la démarche de recherche proposée s'appuie sur les sciences humaines. Quelles en sont les implications? D'abord, ces sciences offrent une foule de disciplines qui prennent pour objet l'administration ou les phénomènes qu'elle engendre. Comment choisir, à l'avance, celles qui vont permettre d'apporter des réponses à la question de recherche? Les découpages effectués dans le réel par ces disciplines n'appartiennent pas à la réalité elle-même. Tout au plus, ce sont des conventions qui partagent le "territoire" à connaître. Toutefois, ce découpage est déterminant car c'est lui qui circonscrit l'horizon du questionnement et des réponses possibles⁴³. En outre, cette

⁴⁰ A. Lalande, Vocabulaire technique..., vol. 1, idem, p.624, ("méthode" sens A. 2ième).

⁴¹ Ibid., p.623, ("méthode", sens A. 1er).

⁴² A.-C. Martinet, "Grandes questions épistémologiques et sciences de gestion", dans A.-C. Martinet (coord.), Épistémologies et sciences de la gestion, Paris, Economica, 1990, p.27.

⁴³ Selon un auteur, "les disciplines censurent les énoncés non circonscrits d'un domaine scientifique et délivrent des brevets de légitimité." Il ajoute qu'elles n'ouvrent pas de domaines nouveaux mais sanctionnent la conformité. O. Faure, "La mise en oeuvre de l'interdisciplinarité: barrières institutionnelles et intellectuelles", dans E. Portella (dir.), Entre savoirs, l'interdisciplinarité en acte, Paris, Érès, 1992, p.110.

façon de procéder tend à privilégier le détail⁴⁴, c'est-à-dire un angle particulier, au détriment de l'ensemble, soit une tentative d'aborder l'objet sans idée préconçue.

Une approche disciplinaire transforme l'objet de recherche selon l'angle choisi et restreint son examen à cet angle particulier. Les disciplines qui s'intéressent à notre objet en font ressortir, à juste titre, les multiples facettes. Chacune constitue un prisme, une fenêtre, une lentille qui délimite et colore tout objet de recherche. Le découpage du réel change avec l'angle d'approche disciplinaire adopté. Or, le savoir n'étant pas prisonnier des disciplines, il est possible de transgresser les frontières qu'elles érigent. C'est pourquoi nous avons opté pour une démarche interdisciplinaire, voire transdisciplinaire⁴⁵. Cette approche présente plusieurs avantages, dont trois nous paraissent particulièrement importants: la construction de l'objet de recherche, l'élargissement de l'éventail des concepts et des méthodes disponibles pour aborder cet objet et l'extension de l'horizon temporel.

Dans la délimitation de l'administration que nous avons adoptée plus haut, nous avons intentionnellement évité de recourir à une définition politique, juridique ou managériale. Nous reconnaissons bien sûr les apports de ces diverses disciplines dans la compréhension de certaines dimensions de l'objet. Toutefois, il faut aussi reconnaître que par la façon de la découper, ces disciplines offrent une compréhension parcellaire de l'administration, qui les privent souvent d'une intelligibilité d'ensemble. Ainsi, au risque

⁴⁴G. Gusdorf nous met en garde contre une telle approche. Pour lui, "...une intelligibilité du détail, qui divise son objet pour mieux le posséder, commence par le détruire; elle ne le connaîtra jamais dans sa spécificité réelle", "Réflexions sur l'interdisciplinarité", Bulletin de Psychologie, tome XLII, 1990, p.883 .

⁴⁵ "trans", au sens de A. Lalande, se voudrait ici un "dépassement", "opposant une notion à ce qu'elle dépasse". En ce sens, les vérités transdisciplinaires dépasseraient le sens que leur donne chaque discipline prise isolément. A. Lalande, Vocabulaire technique..., vol. 2, idem, p.1142.

de paraître téméraire, nous tenons pour essentiel de conserver la possibilité de considérer l'objet de recherche selon les différentes formes prises au cours de la période couverte.

Par les concepts et les méthodes, nous voulons compenser non seulement les découpages des disciplines mais aussi les présupposés épistémologiques de celles-ci, notamment face à la nature de notre objet. Comment savoir à l'avance si l'administration est un phénomène politique, juridique ou un objet de gestion? Elle est sans doute un peu tout cela, une synthèse de plusieurs dimensions, comme les humains qui la créent et lui donnent vie. Dès lors, si nous voulons éviter l'arbitraire, quels critères pourraient éclairer le choix d'une discipline pour aborder l'objet? L'approche interdisciplinaire répond à cette question en permettant d'éviter ce choix ou, plus exactement, de le retarder. Elle permet de "choisir", parmi les disciplines, les concepts et les méthodes qui sont les plus appropriés, les plus pertinents pour recueillir ou analyser l'information en vue de répondre à la question de recherche. Selon J.-P. Resweber, l'approche interdisciplinaire offre des "stratégies" de recherche, c'est-à-dire, des "...parcours à inventer, au fur et à mesure que se déploie l'action interdisciplinaire, de détour à entreprendre pour contourner un obstacle (...), de recours à solliciter auprès de disciplines dont on ne mesurait pas l'importance au départ."⁴⁶ Selon lui, il faut voir chaque discipline comme un mode de connaissance de l'objet et la méthode interdisciplinaire comme un moyen de relativiser ces différents modes.

Bien que la recherche ne s'inscrive pas à l'intérieur de cadres disciplinaires fixés d'avance, trois disciplines offrent des notions et des concepts immédiatement utiles pour aborder notre objet de manière plus neutre. La science politique permet de définir des notions et des concepts comme l'ordre, le commandement, l'obéissance, le privé, le public, l'idée de droit, etc. qui appartiennent à toutes les collectivités humaines. Le droit, dans son acception instrumentale de codification de normes, au-delà de tout système de

⁴⁶ J.-P. Resweber, La méthode interdisciplinaire, Paris, Presses Universitaires de France, 1981, p.9.

droit particulier, permet de saisir comment les volontés d'un commandement politique peuvent se transformer en des normes stables qui suscitent d'emblée l'obéissance. Il fournit un "langage" permettant de codifier, d'appliquer et d'interpréter ces volontés. Enfin, l'histoire rend possible d'intégrer le temps dans le développement administratif. La compréhension du présent ne peut faire fi de ce qui l'a forgé. Si le passé constitue une "mémoire vivante", l'exploration de cette mémoire est primordiale pour expliquer la manière dont la réalité se présente à nous aujourd'hui⁴⁷.

En ce qui concerne l'horizon temporel, l'interdisciplinarité facilite l'examen de "l'administration" sous les différentes formes qu'elle a pu prendre à travers le temps. Selon les périodes, la pertinence d'une ou de plusieurs disciplines peut s'avérer variable. Cette ouverture facilite la compréhension de la genèse, de l'évolution et des transformations que l'administration a subies. Par exemple, les changements dans les formes "institutionnelles" que prend l'administration peuvent parfois cacher des changements plus profonds des idées ou des principes qui les sous-tendent. Pour P. Bourdieu, "...il n'est sans doute pas d'instrument de rupture plus puissant que la reconstruction de la genèse: en faisant resurgir les conflits et les confrontations des premiers commencements (...) elle réactualise la possibilité qu'il en ait été (et qu'il en soit) autrement (...)." ⁴⁸

⁴⁷À partir d'une certaine période, on pourrait sans doute inclure le management dans cette liste. En un sens semblable au droit, en effet, le management apporte un "langage" permettant d'interpréter la réalité et d'agir selon cette interprétation. Nous traiterons plus largement de cette question au chapitre quatre. À cet égard, le fait que le management devienne utile à une période donnée illustre ce principe de l'interdisciplinarité que nous avons discuté plus haut.

⁴⁸ P. Bourdieu, Raisons pratiques, Paris, Seuil, 1994, p.107. Dans le même sens, F. Dumont suggère de s'appuyer sur la genèse des ensembles sociaux au lieu de partir, à l'inverse, d'un système déjà construit où les acteurs sociaux sont ensuite situés. F. Dumont, Les idéologies, Paris, Presses Universitaires de France, 1974, p.159.

Il faut cependant apporter une nuance capitale. Tout comme une approche disciplinaire, l'interdisciplinarité n'est pas en mesure d'embrasser tout le réel possible. Elle procède aussi à des découpages, généralement sur la base de questions posées au réel. Ainsi, le découpage que nous avons effectué pour définir notre objet ne s'est pas fait en fonction de lignes disciplinaires ou temporelles préétablies, mais s'est appuyé sur le questionnement à l'égard de cet objet. Pour nous, donc, les principales clés de l'interdisciplinarité résident dans la (trans)formation graduelle de l'objet d'étude par la question posée au réel, dans le choix des méthodes et des concepts employés pour répondre à cette question et dans l'extension de l'horizon temporel⁴⁹. La méthode ne va pas sans risque et comporte sa large part de difficultés; mais elle est aussi riche de promesses, celles de faire surgir de l'objet des dimensions qu'un examen sous un angle disciplinaire n'arriverait pas à éclairer.

Notre méthode n'est pas un programme réglé d'avance. Toutefois, certaines notions importantes sont essentielles à la recherche. La première notion d'importance est celle d'*idée de droit*. Celle-ci se définit comme "...la représentation de l'ordre désirable qui, dans une société donnée, constitue une ligne de force de la mentalité collective où elle cristallise le *consensus* dominant. [Cette idée] ...se forme par les représentations individuelles d'un ordre juridique désirable. (...) l'idée de droit, pour mériter son titre et pouvoir prétendre à sa fonction, doit être intimement mêlée aux préoccupations spirituelles de la communauté nationale."⁵⁰ Cette notion a l'avantage de ne pas enfermer la conception de la politique comme le fonctionnement d'une série d'institutions

⁴⁹B. Dumas conçoit quatre "voies" conduisant à l'interdisciplinarité: par la théorie, l'objet, la méthodologie et, enfin, par l'application. "Les savoirs nomades", Sociologie et société, XXXI(1), 1999, pp.52-54. La question de l'application sera traitée en conclusion, au terme de notre recherche. J. Duchastel et D. Laberge identifient l'interdisciplinarité à quatre "espaces de médiation". Ils situent également les objets dans le temps. "Les objets sociaux occupent un espace et un temps institutionnels déjà représentés dans l'ordre symbolique." Dans "La recherche comme espace de médiation interdisciplinaire", idem, p.64.

⁵⁰G. Burdeau, L'État, Paris, Seuil, 1970, pp.58, 65. L'italique est de l'auteur.

étatiques. Elle est applicable à travers le temps et contient en germe la possibilité qu'émergent des conceptions concurrentes de l'ordre souhaitable. Elle respecte à la fois les diverses formes que peut prendre l'ordre, y compris dans des institutions, et les mouvements qui s'activent en vue d'instaurer un ordre différent mais non moins désirable. Cette notion permet, par exemple, de remettre en question certains découpages préétablis. Ainsi, la création de la Province du Canada en 1840 ou celle de la Confédération en 1867 sont généralement perçues comme étant des points d'inflexion politiques incontournables de la communauté politique. Sans doute, mais qu'en est-il au plan administratif? Pour certains, le découpage administratif respecte les mêmes fractures⁵¹. En prenant pour base non pas l'ordre politique mais "l'ordre administratif", cette notion permettra de déterminer quels sont les points d'inflexion qui surgissent de l'étude de l'administration.

La seconde notion est celle de *légitimité*. Cette notion se retrouve dans quelques disciplines des sciences humaines. Dans son sens "politique", la légitimité est souvent associée à ce qui fonde le droit des gouvernants de diriger et suscite la reconnaissance de ce droit chez les gouvernés⁵². "[A] claim to political power is legitimate only when the claimant can invoke some source of authority beyond or above himself. (...) Legitimacy is that aspect of authority which refers to entitlement."⁵³ En droit, la légitimité se relie à la

⁵¹Plusieurs études administratives commencent ou se terminent avec la Confédération. Voir J. Hodgetts, Pioneer Civil Service - An Administrative History of the United Canadas, 1841-1867, Toronto, University of Toronto Press, 1955, qui commence avec la Province du Canada et se termine avec la Confédération, et du même auteur, la "suite", The Canadian Public Service : A Physiologie of Government, 1867-1970, Toronto, University of Toronto Press, 1973. Voir aussi K. Ramussen, *supra*, note 24.

⁵²Voir, par exemple, G. Ferrero, Pouvoir, les génies invisibles de la cité, Paris, Librairie générale française, 1988, en particulier le chapitre 3. Dès les premières pages de son ouvrage "Du contrat social", J.-J. Rousseau se propose d'examiner la question de la légitimité politique.

⁵³J. H. Schaar, "Legitimacy in the Modern State", du même auteur dans Legitimacy in the Modern State, New Brunswick (USA), Transaction Books, 1981, pp.20, 21. Selon H.

conformité à une règle, elle est souvent associée à la légalité⁵⁴. En sociologie, il revient à M. Weber d'avoir “neutralisé” cette notion. Pour lui, elle sert à distinguer différentes formes de domination. Il précise que “...toutes les dominations cherchent à éveiller et à entretenir la croyance en leur 'légitimité'.”⁵⁵ Il s'agirait donc d'une croyance qui, pour une large partie de la période couverte par cette recherche, est surtout axée sur la “domination rationnelle”, soit “...la croyance en la légalité des règlements arrêtés et du droit de donner des directives (...)”⁵⁶ Pour J. Habermas, la légitimité webérienne est une “conception ambiguë” qui n'a qu'une signification psychologique sans rapport à la vérité. Selon lui, “[On] doit supposer ce rapport à la vérité si l'on tient pour possible une crise de motivation qui naît d'une raréfaction systématique des ressources de ‘sens’.”⁵⁷ Il ajoute que la capacité de maintenir la légitimité d'un ordre ou d'une domination n'est pas illimitée. Deux solutions sont possibles lorsque la croyance en la légitimité d'un ordre disparaît ou chancelle: ou la “répression” inscrite dans l'ordre s'exerce, ou l'ordre élève le seuil de répression et élargie les “marges de participation” afin de rétablir sa légitimité. Pour certains sociologues, la notion de légitimité peut prendre deux grandes

Arendt “...legitimacy derives from something outside the range of human deeds; it is either not man-made at all (...) or has at least not been made by those who happen to be in power.” H. Arendt, “What Was Authority?” dans C. Friedrich, ed., Authority, Cambridge, Harvard University Press, 1958, p. 83; cité dans Scharr, *ibid.*, p.20.

⁵⁴Pour une discussion de cette question, voir J. Freund, *op.cit.*, pp.259-266; et P. Bastid, “L’idée de légitimité”, dans P. Bastid et al., L’idée de légitimité, Paris, Presses Universitaires de France, 1967, pp.1-15.

⁵⁵ M. Weber, Économie et société, Paris, Plon, 1971, p.220. Toutefois, il ne définit pas ce qu’il entend au juste par légitimité. Pour un examen détaillé de la position de Weber à l’égard de la notion de légitimité voir J. Merquior, Rousseau and Weber - Two studies in the theory of legitimacy, Boston, Routledge & Keagan Paul, 1980.

⁵⁶ *Ibid.*, p.222.

⁵⁷ J. Habermas, Raison et légitimité, Paris, Payot, 1978, p.135.

significations. Soit celle d'un consentement, d'une approbation tacite ou ouverte, ou encore celle d'un comportement qui présume la soumission, l'affection, l'allégeance⁵⁸.

Pour les fins de notre recherche, nous visons une opérationnalisation plus générale de la notion de légitimité. Nous n'abordons pas la légitimité en elle-même, mais en ce qu'elle peut apporter à la compréhension de l'administration. Selon G. Burdeau,

“La dissociation entre le Pouvoir et les hommes qui sont chargés de l'exercer implique une seconde conséquence (...). Déplaçant le support de l'autorité, cette distinction donne jour à la notion de légitimité. (...) *la légitimité est un rapport*; pour qu'elle apparaisse il faut donc qu'il existe une norme par rapport à laquelle on puisse l'apprécier.”⁵⁹

Or, si la légitimité est la conformité, implicite ou explicite à un principe, ou une règle, quel est alors le statut de ce principe? Il devient en quelque sorte une “norme” transpositive qui justifie d'autres normes qui sont quant à elles simplement “positives”. Et si la légitimité se trouve dans un “rapport”, c'est en remontant à cette norme transpositive que nous pouvons saisir le second terme du rapport, celui qui fonde véritablement la légitimité. Dès lors, la légitimité permet de localiser ce rapport entre deux normes, principes ou règles, et de faire ressortir l'élément de ce rapport qui en constitue le véritable fondement.

Nous pouvons voir l'illustration d'un tel rapport, par exemple, dans le principe du “mérite” utilisé dans l'administration fédérale pour justifier certaines pratiques de recrutement. La légitimité du mérite ne réside pas en lui-même, mais dans ce qui le fonde

⁵⁸Voir L. Della Fave, “Toward an Explanation of the Legitimation Process”, Social Forces, 65(2), 1986, pp.476-500; et R. Stryker, “Rules, Resources and Legitimacy Processes: some Implications for Social Conflict, Order, and Change”, American Journal of Sociology, 99(4), 1994, pp.847-910.

⁵⁹G. Burdeau, L'État, idem., pp.74-75. Nous soulignons. L'auteur ajoute: “...il n'y a pas de légitimité en soi mais en fonction de tel ou tel principe.” Ibid., p.46.

comme principe justifiant d'accéder à un poste dans l'administration. Ce qui le rend acceptable n'est pas que chacun soit traité selon son mérite, mais plutôt le fait que ce mérite repose sur la possession de certains savoirs-experts, testés par le biais d'un examen ou autrement. La maîtrise d'un savoir-expert constitue donc une qualité essentielle pour entrer dans l'administration. Or, ce principe est situé dans le temps. C'est seulement dans une société donnée, à un moment particulier de son histoire, que le fait de tester le savoir devient une manière généralement admise par tous, donc légitime, de sélectionner les fonctionnaires. En outre, la perception d'une adéquation entre le mode de recrutement et les "valeurs" d'une société donne une dimension symbolique à la pratique, elle devient l'incarnation de certaines valeurs.

L'administration répond le plus souvent à des problèmes concrets tels que perçus par la communauté politique. Elle enregistre les réponses données à ces problèmes. C'est pourquoi notre troisième notion d'importance est celle d'*évolution*. Celle-ci peut se définir non pas comme une "amélioration continue" mais plus simplement une "transformation graduelle". L'administration étant "une longue série d'expériences vécues", cette notion vise à en saisir le mouvement. Si le présent n'est pas donné d'avance, mais constitue plutôt le produit d'un cumul d'expériences, il est dès lors important de saisir sa "densité historique". Pour P. Legendre, l'évolution est un concept opératoire car le développement de l'administration "est un phénomène cohérent, explicable puisque relié à des enchaînements précis se déroulant dans une fraction de temps définie."⁶⁰ Parce que l'administration ne se développe pas au hasard, n'importe comment, elle peut donc constituer une unité d'analyse, un objet de recherche étalé sur une certaine période. À cet égard, il est important de "...découvrir les césures qui donnent à l'évolution son rythme"⁶¹. Ainsi, lorsque l'on s'attache à un segment temporel

⁶⁰P. Legendre, Trésor historique de l'État en France, Paris, Fayard, 1992, p.70.

⁶¹Ibid., p.55. Sur la relation entre le temps et l'administration, voir aussi C. Debbasch, "Le temps et l'administration, vers une chrono-administration?" Revue française d'administration publique, no.23, 1982, pp.481-486; et J. Chevallier, "L'accélération de

particulier, on peut saisir l'amont et l'aval, ou l'ensemble de la situation, pour tenter de comprendre pourquoi l'administration a suivi ce trajet particulier plutôt qu'un autre. On constate alors qu'il n'y a jamais de véritables ruptures et que certains enchaînements sont plus particulièrement significatifs. Le temps n'est pas un passé brut, informe; il est au centre d'un grand débat qui cherche à infléchir le cours des choses. Le rôle de l'État, le type d'administration qui convient, etc. sont des questions qui sont au coeur de ce débat et, conséquemment, de l'évolution de l'administration. Reconstituer ce débat, les réponses données aux questions qui l'animent revient à retracer l'évolution de l'administration et de la place qu'elle a occupée dans les transformations de la communauté politique.

Ces trois notions nous amènent à la démarche de recherche proprement dite. Celle-ci comporte deux éléments principaux: la recherche et l'observation des faits, et l'analyse systématique et la synthèse de ceux-ci⁶². La recherche et l'observation des faits se sont faites principalement par la recension et le classement des sources d'information documentaires. Nous avons fait appel à des sources documentaires primaires et secondaires. Les principales sources primaires sont celles produites par les acteurs clés du domaine politique ou administratif qui doivent décider, ou proposer, des réponses données pour valables aux problèmes entrevus. Ces sources varient selon les périodes en fonction des arrangements de gouverne en place et des moyens dont disposent les acteurs pour faire valoir leurs vues ou prévaloir leurs volontés. Une fois créées, les institutions de gouverne et les personnes qui les habitent deviennent des acteurs à leur tour. Ainsi, à partir d'une certaine période, les rapports de commissions royales sur l'administration constituent une source de "valeurs implicites" qui contribuent à fonder la légitimité de

l'action administrative", idem, no. 84, 1997, pp.593-607.

⁶² Notre démarche est inspirée principalement de G. Paquet et J.-P. Wallot, "Sur quelques discontinuités dans l'expérience socio-économique du Québec: une hypothèse", Revue d'histoire de l'Amérique française, 35(4), 1982, pp.483-521; et de H. Mintzberg, "Patterns in Strategy Formation", Management Science, 24(9), 1978, pp.934-949.

l'administration ou à faire émerger certains de ses fondements⁶³. Les débats législatifs sont aussi une importante source de justification ou d'explication des motifs de l'action politique par le biais de législations. Celles-ci sont également des sources pertinentes en ce qu'elles représentent les volontés stables du commandement politique et les normes à partir desquelles certains acteurs ajustent leur comportement, soit pour se conformer à ces normes ou pour les contester.

La période couverte par la recherche commence avec la cession du Canada à l'Angleterre, en 1763, soit avec le début du régime politique qui, avec quelques points d'inflexion, s'est maintenu jusqu'à aujourd'hui. Elle se termine à la fin des années 1990. Cette période étant assez considérable, des sources secondaires sont mises à contribution en vue d'accroître la portée de la recherche et de situer les faits et les idées dans leur contexte⁶⁴.

Même en se limitant aux sources documentaires définies plus haut, les faits et les événements qui affectent l'administration demeurent surabondants. Afin de nous y retrouver, nous avons établi deux critères pour délimiter les faits à recueillir. Ceux-ci sont liés à la définition du pouvoir ou de l'autorité, des personnes ou des postes habilités à choisir qui peut accéder aux charges administratives et à la spécification des "qualités" nécessaires ou souhaitables pour y avoir accès, y compris les caractéristiques qui peuvent interdire ou limiter cet accès. Notre collecte comporte deux plans principaux. D'abord,

⁶³Sur ce point, voir J. Hodgetts, "Implicit values in the administration of public affairs", dans K. Kernaghan (ed.), Canadian Public Administration : Discipline and Profession, Toronto, Butterworths, 1983, pp.29-41.

⁶⁴La période couverte est le théâtre de profondes transformations des idées et des aspirations humaines, particulièrement en Occident. Par exemple, on assiste à la laïcisation, au "désenchantement du monde" (voir M. Weber, Le savant et le politique, Paris, Plon 10/18, 1963); au développement de l'économie de marché (voir K. Polanyi, La grande transformation, Paris, Gallimard, 1983) et, plus récemment, à la montée d'une pensée technocratique (voir J. Ellul, La technique ou l'enjeu du siècle, Paris, Armand Colin, 1954; J.Galbraith, Le nouvel État industriel, Paris, Gallimard, 3^e édition, 1989).

qui a le pouvoir ou l'autorité d'accorder l'accès à l'administration, et en fonction de quel principe. Ensuite, quelles "qualités" sont nécessaires pour accéder à une charge administrative.

Les faits recueillis sont ensuite analysés et synthétisés. Cette étape se déroule d'abord selon une perspective synchronique (l'ordre). Elle fait ressortir comment les fondements des institutions administratives s'articulent, à un temps donné, dans une configuration perçue comme légitime par les principaux acteurs politiques et administratifs. Elle permet de constater l'émergence de ce que nous appellerons des "régimes de fonctionnement" politico-administratifs, c'est-à-dire des combinaisons relativement stables, et globalement légitimes, entre le pouvoir ou l'autorité de nommer les membres de l'administration et les qualités ou attributs que ces membres doivent posséder. Sur cette base, le travail peut être découpé en un certain nombre de "périodes", de régimes de fonctionnement distincts. Afin de faire apparaître les transformations et les discontinuités, la synthèse se double d'un examen selon une perspective diachronique (le mouvement). Cette dernière explore les changements des idées, des principes et des institutions qui les incarnent et leurs conséquences sur la légitimation de l'administration.

Chaque régime de fonctionnement se caractérise par un ou des arrangements particuliers qui lui confèrent des aspects distinctifs en regard d'autres arrangements. Par exemple, le régime que l'on appelle communément le "patronage", par lequel quelqu'un accède à un poste dans l'administration par le biais d'une nomination par un politicien, et en vertu de son soutien au parti politique au pouvoir, n'est qu'une des configurations possibles lorsque le commandement politique nomme le personnel administratif et que l'exercice de cette prérogative est lié à la lutte pour le commandement politique. L'identification de ces régimes de fonctionnement est d'une extrême importance pour notre recherche parce que, comme l'écrit R. Keselleck, "...les *structures* durables ou moins durables, en tout cas à *assez long terme*, sont les *conditions de possibilités d'événements*. (...) Au regard d'événements isolés, certaines conditions structurelles

rendent donc possible l'événement dans son déroulement."⁶⁵ Ces éléments constituent autant de dimensions du fonctionnement synchronique de l'administration. Au plan diachronique, la variation de l'un ou de plusieurs de ces éléments est, potentiellement, un indice de transformation ou d'évolution dans les fondements de la légitimité de l'administration. Il faut préciser ici que l'examen des sources documentaires vise à repérer ces changements lorsqu'ils parviennent à la conscience des acteurs politiques ou administratifs et qu'ils résultent en un mouvement vers de nouveaux arrangements visant à rétablir la place légitime de l'administration.

Cet exercice est complété par une analyse théorique du régime de fonctionnement propre à une période (aspect synchronique) et par un examen de la transformation graduelle de chaque régime, et des fondements de la légitimité, à travers le temps (aspect diachronique). Nous présumons que les faits, les idées et les principes nécessaires à cette analyse ressortiront à différentes disciplines des sciences humaines. Pour la supporter, nous ferons donc appel aux méthodes et aux concepts issus des disciplines identifiées précédemment et, au besoin, à d'autres disciplines ou concepts pertinents. L'objectif est de montrer comment les fondements s'articulent pour légitimer l'administration à travers le temps et, selon les acteurs en cause, quels facteurs sont à la base des changements de régime. Cette analyse se déroulera sur trois plans principaux, relativement stables dans le temps, soit les plans opérationnel, politique et symbolique⁶⁶.

Le plan opérationnel concerne la sélection des fonctionnaires, le mode de recrutement, les règles de carrière, les qualités recherchées, etc. Il porte essentiellement sur les principaux procédés ou formalités concrètes qui régissent l'accès aux charges

⁶⁵ R. Koselleck, Le futur passé, Paris, Éditions de l'école des Hautes Études en Sciences Sociales, 1990, p.137.

⁶⁶Ces trois niveaux sont tirés de H. Bekke, J. Perry et T. Toonen, "Introduction: Conceptualizing Civil Service Systems", dans Civil Service Systems..., op.cit., pp.5-6, et de L. Kiser et E. Ostrom, "The Three Worlds of Action", dans E. Ostrom (ed.), Strategies of Political Inquiry, Beverly Hills, Sage, 1982, pp.179-222.

administratives⁶⁷. Le plan politique correspond à la gouverne de la communauté. Il suppose que l'administration n'est pas qu'un organisme technique, opérationnel, et qu'elle participe à la gouverne de différentes manières selon le régime de fonctionnement en place. Enfin, le niveau symbolique fait ressortir les mythes et les symboles utilisés dans l'interprétation de l'ordre institutionnel politico-administratif en vigueur.

L'administration est alors conçue, au moins en partie, comme étant le signe d'autre chose, comme l'incarnation de phénomènes qui la dépassent. Par exemple, une administration que ses procédés de recrutement visent à rendre représentative de certains traits de la communauté politique peut prétendre symboliser l'ensemble de la communauté, alors qu'une administration qui ne se soucie pas de sa composition ne peut avoir une telle visée, bien qu'elle puisse en avoir d'autres.

Chaque régime de fonctionnement de l'administration se caractérise par une configuration particulière de ces trois niveaux. Dans ce contexte, nous ne pouvons véritablement comprendre l'administration en mettant l'accent sur un seul ou sur deux niveaux à la fois. En outre, nous pouvons présumer que la légitimité de l'administration appelle une certaine concordance entre les trois niveaux et que tout changement dans l'un de ceux-ci requiert potentiellement des ajustements aux deux autres afin de restaurer un équilibre stable. Tout déséquilibre entre les niveaux étant susceptible d'amener une remise en question de la légitimité de l'administration.

Au point d'arrivée, nous serons en mesure d'exposer les principaux fondements actuels de la légitimité de l'administration fédérale canadienne. Nous devrions également pouvoir faire ressortir d'autres éléments de réponse pertinents à notre question. À cette

⁶⁷À cet égard, on remarquera que les deux critères que nous avons définis pour recueillir les faits nécessaires à la recherche se situent au niveau opérationnel. Toutefois, ils rendent possible d'accéder aux niveaux politique et symbolique par le biais des justifications et des arguments avancés pour maintenir ou modifier les conditions opérationnelles du recrutement des fonctionnaires.

dernière étape, l'ouverture vers l'application de la recherche, ou vers d'autres recherches, deviendra également possible.

4. *Conclusion*

Cette recherche vise à mieux comprendre comment l'administration s'est formée et comment sa légitimité s'est établie et maintenue. Elle intègre le fait que son objet est mouvant, qu'il se transforme avec le temps. À cet effet, la démarche s'appuie sur trois prémisses. D'abord, le réel humain est un construit, il ne s'érige pas selon des lignes prédéfinies, comme par exemple celles offertes par les disciplines. Ensuite, les institutions humaines étant construites, elles ne sont pas statiques mais se transforment dans le temps. Enfin, la connaissance n'est pas réductible aux objets disciplinaires, elle porte sur des objets à construire en relation avec des questionnements. À cet égard, la recherche comporte peu de notions a priori. Elle puise plutôt au vaste champ des sciences humaines en fonction des événements en cause. Afin de demeurer ouverte au changement, la démarche est aménagée de manière à s'adapter à l'évolution de l'administration. Un nombre limité de notions fondamentales sont définies pour circonscrire la recherche à l'intérieur de certaines limites.

Toute recherche implique des choix, aucune ne va sans risque. Aussi, c'est délibérément que nous avons privilégié une intelligibilité d'ensemble, par opposition aux détails. Le portrait de l'administration surgira de l'accumulation, par touches successives, des faits et des synthèses accumulés au cours des différentes périodes. Bien que cette approche nous expose au danger d'être sommaire⁶⁸, elle comporte bien des avantages. En particulier, combinée à la définition de l'objet et à l'approche

⁶⁸“Le danger du travail au microscope, c'est non seulement le risque d'une simplification outrancière, mais aussi le plaisir d'ordonner trop bien ce qui peut paraître d'une complexité irréductible au premier abord.” G. Paquet et J-P. Wallot, “Sur quelques discontinuités dans l'expérience socio-économique du Québec: une hypothèse”, op.cit., p.521.

interdisciplinaire, elle permet de couvrir une période plus longue et de faire ressortir des éléments qui ne sauraient être révélés autrement. En outre, la recherche porte sur des faits précis et identifiables. L'utilisation d'une gamme limitée de documents et la concentration de la démarche sur deux paramètres spécifiques focalisent l'effort et minimisent le risque de dispersion.

Partie II:

***Pouvoir de nomination et critères de recrutement des fonctionnaires comme
fondements de la légitimité de l'administration fédérale canadienne, de 1763 à 2000***

Chapitre 1

Gouverne et légitimité (1763-1847)

L'administration fédérale du Canada actuel est le produit d'un lent processus de formation. Pour mieux comprendre ce processus et la dynamique qui l'anime, il est essentiel d'examiner la période qui précède la naissance de cette administration et celle de l'État fédéral.

La période que couvre ce chapitre commence avec le passage du territoire et des populations de la souveraineté française à la souveraineté britannique. Dans un premier temps, le nouveau pouvoir souverain cherche à mettre en place des institutions politiques et administratives qui correspondent à ses propres pratiques en matière de gouverne, particulièrement en matière de gouverne coloniale. Une des caractéristiques de l'ordre administratif colonial britannique est l'autonomie relative des institutions politiques et administratives. En effet, les détenteurs des principales charges administratives jouissent d'une certaine indépendance à l'égard des autorités politiques, notamment quant au choix de leurs subordonnés. Les détenteurs de charges politiques choisissent et nomment les personnes qui occuperont les charges administratives supérieures, sans toutefois que ces nominations ne créent de lien d'autorité sur les personnes nommées. En l'absence d'un tel lien, l'autorité politique repose davantage sur une forme d'allégeance ou, au minimum, d'acceptation tacite de l'ordre en vigueur.

L'existence de populations différentes ayant chacune leurs propres relations juridiques fondamentales persuade les autorités d'utiliser la sélection des officiers administratifs pour appuyer la formation et la consolidation de l'ordre politique, particulièrement après l'indépendance des colonies américaines. Les colonies canadiennes sont alors dotées d'institutions politiques semblables à celles de la métropole

et la fidélité à l'ordre existant, le loyalisme, devient une qualité primordiale chez tous ceux qui accèdent à une charge.

La crise politique des années 1830 dans le Haut-Canada et le Bas-Canada atteint son paroxysme dans ce contexte. L'évolution des pratiques politico-administratives anglaises dans les années précédant la crise a toutefois institué un lien d'autorité entre les charges politiques et les charges administratives. Suivant ce modèle, les réformes mises en place dans la Province du Canada tendent à instaurer un lien de subordination entre les charges politiques et administratives. Au terme de la période, ces nouvelles techniques de contrôle politique de l'administration sont établies par les gouverneurs de la colonie. L'ordre politique n'étant plus en question, l'octroi de l'autonomie politique interne place la sélection de tous les officiers administratifs entre les mains des politiciens locaux. Dès lors, le critère de sélection des officiers administratifs change. La fidélité à un groupe, ou à un parti, devient le critère prépondérant.

Au plan opérationnel, l'administration qui naît au cours de cette période est relativement modeste. Cela n'empêche pas qu'au plan de la gouverne et au plan symbolique, les nominations aux charges administratives jouent un rôle important dans la consolidation et le développement des institutions du nouveau pouvoir souverain, et dans leur adaptation sous forme de "gouvernement responsable" lorsque les colonies obtiennent plus d'autonomie interne.

1.1 La formation d'un nouvel ordre politique

La cession du Canada à l'Angleterre supprime les institutions politiques et administratives françaises. En effet, par le Traité de Paris de février 1763, la couronne de France "cede & garantit à Sa dite Majesté Britannique, en toute Propriété, le Canada avec toutes ses Dependances (...) & cela de la Maniere & ds la Forme la plus ample, sans Restriction (...)". En échange, "(...) Sa Majesté Britannique convient d'accorder aux

Habitans du Canada la Liberté de la Religion Catholique (...) en tant que le permettent les Loix de la Grande Bretagne.”¹ Les grands objectifs politiques derrière les campagnes militaires britanniques au Canada sont atteints. En tant qu’entité répondant au commandement politique de la France, le Canada n’existe plus². Les actions à prendre ne sont plus militaires, elles sont désormais au niveau politique: consolider durablement le produit de cette conquête par l’établissement d’un gouvernement³.

L’une des premières actions du nouveau pouvoir souverain consiste à instaurer un ordre, avec les formes et les institutions d’un commandement. De fait, il existe chez les autorités britanniques une conscience claire que les avantages de la cession du Canada

“...ne peuvent être obtenus et mis à profit que par l’établissement d’un gouvernement régulier dans tous les endroits où les efforts doivent avoir pour

¹Traité de Paris, 1763, article 4. Dans A. Shortt et A. Doughty (éd), Documents relatifs à l’histoire constitutionnelle du Canada, 1759-1791, Ottawa, T. Mulvey, Imprimeur de Sa Très Excellente Majesté le Roi, 2^e édition, 1921, tome 1, p.86. La couronne britannique accorde aussi 18 mois aux personnes qui le désirent pour quitter la colonie.

²Les avis sont pour le moins partagés quant à l’impact de cette conquête sur la population. Pour un auteur, “la défaite canadienne est à la fois militaire, politique, économique, sociale et culturelle. (...) Il y a un Canada en 1754. (...) en 1764, il ne survit plus que des Canadiens - sans Canada.” G. Frégault, Histoire de la Nouvelle-France, IX, La guerre de conquête, Montréal, Fides, 1963, p.9. Pour un autre, “Au lendemain de 1760, la vie se continue dans la vallée du St-Laurent et l’existence des hommes se déroule dans un paysage qui, en gros, reste le même qu’autrefois.” F. Ouellet, Histoire économique et sociale du Québec 1760-1850, Montréal, Fides, 1966, p.553.

³“Une des tâches de la politique consiste à s’organiser elle-même tout en organisant la collectivité, afin d’équilibrer la puissance mouvante qui anime le pouvoir. Puisqu’elle ne se laisse pas régulariser directement, il ne reste au politique d’autre solution que de consolider, à l’aide de formes et d’institutions, l’ordre, c’est-à-dire la relation dialectique du commandement et de l’obéissance qui le supporte. À cette fin, il transforme le commandement en gouvernement, c’est-à-dire en une fonction régulière, douée de continuité, et l’obéissance en discipline, c’est-à-dire en un consentement fondé sur la raison, l’utilité et le sens du bien commun.” J. Freund, L’essence du politique, Paris, Éditions Sirey, 1965, pp.254-255.

objet immédiat *la colonisation et le peuplement ainsi que le trafic et le commerce*. L'expérience et la raison démontrent que des gouvernements réguliers sont absolument nécessaires pour inciter des nouveaux colons à s'établir sur des terres au risque de leur personne et de leurs biens et pour assurer aux anciens habitants la jouissance des droits et des privilèges qui leur sont acquis par le traité."⁴

1.1.1 *L'ordre colonial britannique*

Le type de gouvernement régulier que les britanniques ont l'intention d'instaurer dans leurs nouvelles possessions en Amérique est le même que celui applicable aux colonies plus anciennes. Ces intentions sont contenues dans la Proclamation Royale d'octobre 1763. En décembre, un nouveau gouvernement est établi dans la colonie avec l'adoption de la *commission* qui définit la charge de "capitaine général et gouverneur en chef de [la] province de Québec" et les pouvoirs et prérogatives qui y sont associés. Des instructions précises la complètent. Le gouverneur possède "plein pouvoir et entière autorité" de nommer "des juges de paix, des shérifs et d'autres officiers et fonctionnaires."⁵ Il doit convoquer une assemblée générale "dès que l'état et les conditions (...) le permettront, (...) de la manière prescrite et suivie dans les colonies et les provinces d'Amérique placées sous notre gouvernement immédiat (...)."⁶ L'assemblée générale sera élue par les francs-tenanciers et les colons divisés en paroisse ou en division électorale. "Il appartiendra au gouverneur, au conseil et à l'Assemblée seuls, et à nul

⁴"Lettre des lords du commerce à Egremont", 8 juin 1763. Dans A. Shortt et A. Doughty (éd.), Documents ...1759-1791, idem, p.111. Nous soulignons.

⁵Voir la "Commission de capitaine général et gouverneur en chef de la province de Québec", 28 novembre 1763; dans A. Shortt et A. Doughty (éd.), Documents... 1759-1791, idem, pp.146-155. Sous juste cause, le gouverneur peut suspendre des personnes qu'il n'a pas nommées, et en placer d'autres temporairement.

⁶"Proclamation royale", octobre 1763. Dans A. Shortt et A. Doughty (éd.), Documents... 1759-1791, idem, p.138. Ces assemblées seront composées des "représentants du peuple" et auront le pouvoir de "décréter et sanctionner des lois, des statuts et des ordonnances pour assurer la paix publique, le bon ordre ainsi que le bon gouvernement." Ibid.

autre, de décréter les lois, statuts et ordonnances.”⁷ Ces instructions suivent de très près celles destinées aux autres colonies anglaises d’Amérique⁸. Dans ce système, le pouvoir politique est fragmenté. Bien que le gouverneur soit, en principe, chef de la colonie, son autorité, partagée avec les autorités de la métropole et l’assemblée locale, est souvent contestée⁹.

L’encadrement politique des colonies se double d’un encadrement administratif tout aussi segmenté. Au milieu du XVIII^e siècle, le système administratif britannique repose sur la conception que le “pouvoir exécutif” est concentré dans les mains du souverain. L’application concrète de ce pouvoir repose sur un système décentralisé d’offices et de charges octroyés par le biais de lettres patentes (letters patent)¹⁰. Depuis un siècle et demi, l’établissement des colonies anglaises en Amérique s’est appuyé sur ces

⁷“Instructions au gouverneur Murray”, 7 décembre 1763. Dans A. Shortt et A. Doughty (éd.), Documents ...1759-1791, idem, p.159. Au sujet de l’assemblée, les instructions prescrivent que, dès que possible, le gouverneur devra “donner toute l’attention possible à ce projet important.” Jusqu’à ce que cette assemblée puisse être convoquée, les lois anglaises seront appliquées.

⁸Voir L. Labaree (ed), Royal Instructions to British Colonial Governors, New York, Octagon Books, 1967.

⁹Pour un aperçu du fonctionnement de ce système dans les colonies américaines, voir The Cambridge History of the British Empire, vol. 1, *The Old Empire*, Cambridge, Cambridge University Press, 1929, pp.387-420; L. Labaree, Royal Government in America, New York, Frederick Ungar Publishing, 1964; I. Steele, “The Anointed, the Appointed, and the Elected: Governance of the British Empire, 1689-1784”, The Oxford History of the British Empire, vol. II, *The Eighteenth Century*, Oxford, Oxford University Press, 1998, pp.105-127.

¹⁰“...a fundamental feature of the administrative system was that the functions which in law the king were deemed to perform were distributed among many offices. (...) successive kings proceeded to create particular offices to fulfil particular duties. Each holder was endowed with powers, obligations and rights, the grant usually being embodied in an imposing legal document. Since the fifteenth century the main instrument used had been Letters Patent (...). The functions of these offices were usually distinguished by their titles (...)” N. Chester, The English Administrative System, 1780-1870, Oxford, Clarendon Press, 1981, pp.12-13.

pratiques en vertu desquelles les officiers détenteurs de telles lettres sont, à toute fin pratique, indépendants du gouverneur. Ils contrôlent, en quelque sorte, leur charge. Ainsi, ils peuvent nommer un ou plusieurs substituts pour exécuter les tâches qui leurs sont dévolues. Peu de moyens existent, autre que la suspension ou la révocation de la commission, ou encore des poursuites judiciaires, pour amener les titulaires de charges, ou leurs substituts, à s'acquitter convenablement de leurs fonctions¹¹. Dans les colonies, ces charges, sauf celle de gouverneur, sont généralement détenues à vie.

Les insuffisances de ce système dans les colonies sont connues des autorités. Leurs réflexions sur le régime administratif applicable au Canada les amènent à saisir l'occasion de l'introduction d'un nouveau gouvernement et de nouvelles charges pour tenter d'en corriger les faiblesses les plus marquantes.

“...notre devoir, l'expérience acquise dans l'exercice de nos fonctions et l'autorité de nos prédécesseurs nous engagent en cette occasion à faire une autre observation (...), savoir: qu'à l'avenir il faudra que tous les gouverneurs des colonies de Votre Majesté et tous les officiers subordonnés, sans distinction, *surtout ceux qui seront envoyés dans les nouveaux gouvernements*, soient astreints à une résidence stable, et que leur commission comporte qu'ils soient susceptibles d'être transférés selon le bon plaisir de Votre Majesté, si nous voulons avoir la garantie de l'accomplissement de leurs devoirs sur les lieux et de la transmission régulière et ponctuelle aux conseils et aux bureaux de Votre Majesté établis dans ce royaume, des renseignements absolument nécessaires au service de Votre Majesté et à la sécurité et au progrès de vos anciennes et nouvelles colonies.”¹²

¹¹“...the legal basis of an office was that the holder was answerable at law for the performance of his duties. He could hardly be held answerable if that performance were dictated by somebody of superior authority. *It was incompatible with the concept of office that the holder should be wholly subordinated to another officer.*” Ibid., p.27. Nous soulignons.

¹²“Les Lords du commerce à Egremont”, 8 juin 1763. Dans A. Shortt et A. Doughty (éd.), Documents... 1759-1791, idem, p.119. Nous soulignons. Pour une analyse contemporaine de ces difficultés, voir T. Pownall, The Administration of the Colonies, 4^e édition, 1764, réimprimé par Da Capo Press, New York, 1971. (L'auteur est un ex-gouverneur du Massachussets).

Les instructions au gouverneur Carleton reflètent cette volonté. Par exemple, il est astreint à résider à Québec et ne peut s'absenter sans permission formelle. Son pouvoir de nomination est incomplet puisque la couronne se réserve le droit de nommer des officiers et d'accorder des lettres patentes sans le consulter. De plus, le gouverneur doit laisser agir ces officiers.

“...c'est aussi Notre bon plaisir que, conformément au sens et à la portée réels de leur [lettre patente], vous souteniez tous nos officiers (...) et leur donniez tout votre appui afin de leur assurer la jouissance de leurs honoraires, droits, privilèges et émoluments légitimes et usuels.”¹³

Il doit cependant surveiller la bonne marche de l'ensemble des fonctions, notamment l'exécution des charges associées à ces lettres.

“...Notre service peut gravement souffrir de l'absence des titulaires et de la nomination par eux de substituts inaptes à remplir leurs fonctions: vous devrez par conséquent faire l'inspection des dites charges (...), vous enquérir des aptitudes et de la conduite des personnes qui les exercent, puis transmettre un rapport à cet égard (...).”¹⁴

À cet effet, il doit visiter régulièrement le territoire afin “de rendre compte de l'administration des affaires publiques et de faire en sorte que les diverses charges de l'administration soient exécutées de manière à empêcher toute pratique illégale (...).”¹⁵

¹³“Instructions au gouverneur Murray”; Dans A. Shortt et A. Doughty (éd.), Documents... 1759-1791, idem, p.164.

¹⁴Ibid., p.163.

¹⁵Ibid., p.179. Cette question a très tôt et à de nombreuses reprises retenu l'attention du gouverneur. Voir A. Doughty et D. McArthur (éd), Documents relatifs à l'histoire constitutionnelle du Canada, 1791-1818, Ottawa, J. Taché, Imprimeur de Sa Très Excellente Majesté le Roi, 1915, p.170, note 3. Selon le gouverneur Haldiman, “l'on fit peu de cas” de certaines ordonnances après son départ. A. Shortt et A. Doughty,

La nouvelle colonie étant surtout peuplée de Canadiens et d'autochtones¹⁶, l'application des intentions contenues dans les documents officiels se heurte très tôt aux pratiques en place¹⁷. Le régime administratif fait particulièrement problème, et ce à deux niveaux. D'abord, les lois anglaises interdisent l'accès des catholiques à toute charge publique. Or, de l'avis du gouverneur Carleton, la nomination de Canadiens catholiques à certaines de ces charges pourrait constituer un moyen de faciliter l'implantation du nouveau régime. "...aussi longtemps que les Canadiens seront exclus de toutes les places de confiance auxquelles sont attachés des revenus, ils ne pourront oublier qu'ils ne sont plus sous la domination de leur souverain naturel."¹⁸ Plus tard, il insiste à nouveau sur l'importance de cette question et ses ramifications sur le gouvernement de la colonie:

"...je suis convaincu de leur attachement secret à la France, et je crois que ce sentiment persistera aussi longtemps qu'ils seront exclus de toute charge sous le gouvernement britannique et qu'ils resteront convaincus que sous la domination française, ils seraient réintégrés dans leurs anciennes fonctions qui constituaient pour eux et leurs familles, à peu près leur unique moyen de subsistance."¹⁹

Ensuite, le système des lettres patentes convient mal à la situation de la colonie. "...les pouvoirs et autorité déferés au gouverneur et aux autres officiers civils de ladite

op.cit., tome 2, p.707.

¹⁶Nous nous attacherons ici uniquement à un aspect de la question des Canadiens. Pour le traitement réservé aux autochtones au début du régime britannique, voir D. Caron, Territoire et autonomie politique: configurations émergentes des relations entre Autochtones et administrations française, britannique et canadienne, thèse de doctorat, Université de Montréal, 1994; en particulier aux pages 163 à 214.

¹⁷ À preuve les différentes pétitions des habitants et des commerçants de Québec et des marchands de Londres, ainsi que les enquêtes visant à examiner certains griefs. Voir A. Shortt et A. Doughty (éd.), Documents ...1759-1791, idem, tome 1, pp.202-206.

¹⁸Carleton à Shelburne, 20 janvier 1768, dans A. Shortt et A. Doughty (éd.), Documents...1759-1791, 1ère édition, 1911, p.180.

¹⁹ Carleton à Hillsborough, 20 novembre 1768, A. Shortt et A. Doughty (éd.), Documents...1759-1791, 2è édition, 1921, p.302.

province, en vertu de concessions et commissions à cette fin, ont été par expérience trouvés incompatibles avec l'état et les circonstances où se trouvait ladite province (...)."²⁰

L'adoption de l'*Acte de Québec* en 1774 apporte des réponses à ces deux problèmes. L'acte crée un précédent en détachant la province du modèle de gouverne de la métropole et de celui des colonies d'Amérique. En effet, l'interdiction faite aux catholiques d'occuper des charges publiques est révoquée pour la colonie. Un serment de "fidélité et d'allégeance" est créé spécifiquement pour ceux qui "seront canadiens et professeront la religion de l'Église de Rome". De plus, les commissions octroyées, y compris celle du gouverneur, sont annulées. Au lieu de tirer leurs revenus des honoraires associés à leur charge, les officiers vont recevoir un salaire, calculé sur la base des revenus qu'ils tiraient auparavant de ces charges²¹.

L'application de la réforme du système administratif connaît toutefois des ratés: "...[les] nouvelles commissions comme les anciennes autorisaient des honoraires, des profits, des revenants-bons, des émoluments, etc., etc."²² En pratiques, les officiers pouvaient conserver leur nouveau salaire et continuer de percevoir les honoraires prévus dans leur lettre patente. "Les fonctionnaires satisfaits de leurs bons emplois en témoignèrent leur satisfaction à leurs amis en Angleterre et considérèrent comme

²⁰"Acte à l'effet de pourvoir d'une façon plus efficace au Gouvernement de *Québec dans l'Amérique du Nord*", (communément appelé Acte de Québec), dans A. Shortt et A. Doughty (éd.), *Documents...1759-1791*, idem, p.542.

²¹"Tout porteur de [lettre patente] obtint du gouvernement une somme annuelle équivalente au montant qu'il recevait de son substitut, et (...) à l'exception de l'arpenteur général, il fut accordé une augmentation de salaire considérable." Gouverneur Dorchester à Dundas, 31 décembre 1793, A. Doughty et D. McArthur (éd.), *Documents...1791-1818*, idem, p.171.

²²Ibid. De sorte que "ni le gouvernement ni le peuple ne sentirent les bons effets que l'on aurait pu attendre de cette dépense additionnelle (...)." Ibid.

malveillant et hostile quiconque tenta de contrôler les privilèges et les profits de leurs emplois.”²³

En outre, dans la colonie même, la configuration des pouvoirs et de l’autorité n’exclut pas le cumul de charges. Cette configuration se prête mal à l’affirmation d’un pouvoir politique capable de réguler les honoraires administratifs.

“Le fait que plusieurs des fonctionnaires du gouvernement, dont on voulait établir le tarif d’honoraires, étaient en même temps des conseillers législatifs rendait cette tâche, en elle-même déjà fort difficile, encore plus ardue et compliquée. (...) Ces messieurs, quelque empressés soient-ils à circonscrire l’autorité du roi dans les mesures d’utilité générale à son service et à la prospérité publique, sont cependant en faveur de pousser jusqu’à l’extrême la prérogative royale de délivrer - quoique au détriment public - des lettres patentes attribuant des émoluments à certains individus.”²⁴

Même si l’acte de Québec peut être considéré comme une mesure transitoire²⁵, il instaure des pratiques qui s’avèrent durables, en particulier celle d’utiliser le pouvoir de nomination aux charges publiques comme moyen de consolider l’ordre politique. La perte des colonies américaines quelques années plus tard va entraîner une révision en profondeur des institutions politiques et provoquer une quête de formes et de pratiques plus susceptibles de préserver l’ordre colonial et la fidélité à la métropole.

²³Ibid.

²⁴Gouverneur Haldiman à Germain, 25 octobre 1780, A. Shortt et A. Doughty (éd.), Documents... 1759-1791, idem, tome 2, p.707. “Les honoraires sont généralement de beaucoup trop élevés et certainement plus honorifiques que le peuple de cette province ne le peut supporter.” Ibid.

²⁵“L’Acte de Québec ne fut qu’une mesure provisoire adoptée en temps de crise.” P. Tousignant, La genèse et l’avènement de la constitution de 1791, thèse de doctorat, Université de Montréal, 1971, p.74.

1.1.2 La constitution anglaise: institution modèle ou instrument politique?

Après la signature du Traité de Paris de 1783, qui consacre l'indépendance des colonies américaines, les autorités britanniques cherchent des explications à la perte de leurs plus anciennes colonies d'Amérique et, par la même occasion, envisagent des manières de prévenir la répétition d'un pareil résultat. La perte des colonies est attribuée, en partie, à l'absence d'un lien politique fort entre elles et la métropole. "...those ancient settlements (...) were never meant to have a political connection with their metropolis; and were meant only for places of intercourse chiefly commercial; and were left to the effect of that intercourse to preserve the connection."²⁶ Les liens politiques et économiques étaient, en quelque sorte, confondus.

La nouvelle politique coloniale britannique aura désormais un double objectif, commercial *et politique*²⁷. Ce dernier objectif est important. Il exerce une forte influence sur la détermination de la structure des institutions de gouverne politique à mettre en place. La question primordiale est de savoir comment la métropole peut renforcer son influence politique et conserver ce qui reste de ses colonies d'Amérique du Nord. La réponse qui s'inscrit dans la loi constitutionnelle de 1791 est sans équivoque: il faut donner aux colonies des institutions politiques calquées sur celles de la métropole²⁸ et

²⁶Lord Thurlow to W. Grenville, September 1-10, 1789, The Correspondance of Lieut. Governor John Graves Simcoe, Toronto, Ontario Historical Society, 1923, p.4.

²⁷Voir The Cambridge History of the British Empire, vol. II, *The Growth of the New Empire*, Cambridge, Cambridge University Press, 1929. Les auteurs parlent parfois, elliptiquement, de "consolidation of authority".

²⁸"Votre Seigneurie remarquera que cette proposition [l'acte constitutionnel] a surtout pour objet de donner à cette province une constitution analogue à celle de l'Angleterre, en autant que le permettent les différences résultant des moeurs du peuple et de la situation provinciale actuelle." Grenville à Dorchester, 20 octobre 1789; dans A. Shortt et A. Doughty (éd.), Documents...1759-1791, idem, tome 2, p.970. Les autorités vont toutefois chercher à influencer ces moeurs en tentant de créer une aristocratie

faire en sorte que le fonctionnement de ces institutions assure la fidélité des colonies. Pour faciliter cet attachement, et accommoder les différences dans les relations juridiques fondamentales des habitants, la province de Québec est divisée en deux colonies, le Bas-Canada, à majorité canadienne, et le Haut-Canada, à majorité anglaise.

L'époque de la rédaction de l'acte constitutionnel est fertile en changements. La Révolution Américaine et la Révolution Française viennent à peine de se terminer. Ces révolutions étaient portées par une nouvelle manière de concevoir le monde, notamment la liberté individuelle et l'influence directe des citoyens sur la politique et la gouverne. Dans chacun de ces deux nouveaux régimes, les droits de l'homme et du citoyen occupent une place prépondérante. Au plan politique, ces deux révolutions s'appuient sur le principe de légitimité démocratique, contre un autre principe de légitimité, l'hérédité monarchique et aristocratique²⁹.

En regard de ces deux situations, la loi constitutionnelle apparaît ambiguë, comme écartelée entre deux mondes³⁰. En effet, ses auteurs conçoivent la gouverne à la manière

héréditaire par le biais du Conseil législatif.

²⁹La déclaration d'indépendance américaine a pour prémisses que les hommes sont égaux, qu'ils ont des droits et que les gouvernements sont consentis ("deriving their just powers from the consent of the governed"). En conséquence, les colonies sont libres. ("are Absolved from all Allegiance to the British Crown"). En d'autres termes, le rejet de l'ordre ancien ne naît pas seulement d'une insatisfaction mais découle aussi de la conviction que de nouveaux principes sont meilleurs, plus "justes". Voir G. Ferrero, Pouvoir, les génies invisibles de la cité, Paris, Librairie générale française, 1988, pp.65-67. Sur l'influence des idées nationalistes et libérales au Canada au cours de la période, voir M. Bellavance, "La rébellion de 1837 et les modèles théoriques de l'émergence de la nation et du nationalisme", Revue d'histoire de l'Amérique française, 53(3), 2000, pp.367-400.

³⁰ Selon P. Tousignant, la structure de la loi constitutionnelle reflète la mentalité "féodale" de la société anglaise du moment, "mentalité de ceux qui liaient le pouvoir et le prestige à la possession de la terre et qui attribuaient à la propriété foncière la marque distinctive du statut social." La genèse et l'avènement de la constitution de 1791, idem, p. 11.

de Blackstone, c'est-à-dire comme un équilibre entre trois "ordres", la monarchie, l'aristocratie et le peuple; chacun participant à la gouverne par le biais d'une institution qui lui est propre³¹.

Dans cet arrangement, deux principes de légitimité, le principe héréditaire et le principe démocratique, se côtoient sans que l'un, supposément, ne domine l'autre. Toutefois, dans les institutions réelles dont le Haut-Canada et le Bas-Canada sont dotées, le principe monarchique et aristocratique domine. La configuration institutionnelle est telle que par le biais des nominations faites par la couronne, ou au nom de celle-ci, le conseil exécutif et le conseil législatif sont prédominants. La légitimité acquise par l'élection, et sur laquelle s'appuie l'assemblée, confère un accès limité à la gouverne. En revanche, le gouvernement peut se passer de l'assemblée élue puisque toutes les décisions prises par celle-ci doivent être entérinées par les autres institutions.

"...le gouvernement exécutif au Canada ne dépend pas de l'assemblée à l'égard des subsides requis pour payer les dépenses de l'administration civile (...) les montants habituels provenant de la caisse militaire suffisent amplement pour payer toutes les dépenses de l'administration civile. Par conséquent, le gouvernement exécutif du Canada ne dépend nécessairement de la Chambre d'assemblée en aucune façon."³²

Dès lors, la volonté de maintenir le lien colonial s'appuie sur le point de contact entre les colonies et la métropole, c'est-à-dire sur le pouvoir exécutif et la prérogative de nomination qui l'accompagne. Ce pouvoir a préséance sur l'institution élective. Dans les deux colonies, cette configuration, et la présence de deux principes de légitimité, conduisent les groupes associés à l'une ou l'autre des institutions de gouverne à se livrer

³¹The "true excellence of the English government [is] that all the parts of it form a mutual check upon each other." W. Blackstone, Commentaries on the Laws of England, 6^e édition, 1775, p.154, cité dans N. Chester, op.cit., p.1.

³²Liverpool à Craig, 12 septembre 1810; dans A. Doughty et D. McArthur (éd.), Documents...1791-1818, idem, p.415.

une lutte politique incessante pour faire prévaloir leur point de vue dans la gouverne. En d'autres termes, la lutte politique ne se déroule pas à l'intérieur d'un cadre institutionnel légitime et stable; la détermination de ce cadre étant elle-même un, sinon le seul, enjeu de la lutte. Cette situation place le régime constitutionnel dans un état de "prélégitimité", c'est-à-dire que "le principe de légitimité, au lieu de soutenir le pouvoir, a besoin d'être soutenu par lui contre les oppositions ouvertes ou cachées qu'il rencontre."³³ Dans le Bas-Canada, cette lutte se double d'un conflit basé sur des différences ethniques et linguistiques.

La lutte pour la gouverne, et pour la suprématie d'un principe de légitimité, se transporte au plan administratif par le biais des nominations aux charges administratives. Ces charges constituent à la fois un enjeu et un outil de lutte. En terme opérationnel, la loi constitutionnelle de 1791 change peu de chose à la configuration administrative en vigueur. La nomination des hauts officiers et fonctionnaires continue de relever essentiellement de la prérogative royale, telle qu'exercée par les ministres britanniques et les gouverneurs successifs. La commission du gouverneur est explicite:

"Et Nous vous donnons par les présentes le pouvoir et l'autorité de constituer et de nommer des juges (...) des juges de paix et autres officiers et fonctionnaires nécessaires dans Nosdites provinces, en vue de l'administration de la justice et pour mettre les lois à exécution (...)"³⁴

Mais ce pouvoir continue d'être limité, car le gouverneur doit tenir compte de la présence d'officiers nommés par la métropole en vertu de lettres patentes.

³³G. Ferrero, op.cit., p.139. Dans les deux colonies, particulièrement après 1820, les conflits incessants entre l'assemblée d'un côté et les conseils exécutif et législatif de l'autre, illustrent, au-delà des personnalités en présence, que le système ne fonctionne pas de la manière attendue par ses concepteurs.

³⁴"Commission de gouverneur des Haut-Canada et Bas-Canada, délivrée à Lord Dorchester"; dans A. Doughty et D. McArthur (éd.), Documents ...1791-1818, idem, p.11.

“Vous ne devrez point (...) vous permettre d’accorder ou de confier quelque charge ou emploi dans Notredite province, qui est présentement ou sera accordé sous le grand sceau de ce royaume ou qui a été ou sera accordé à quelqu’un en vertu d’un mandat sous Notre seing et sceau (...) et que Nous, Nos héritiers ou successeurs ayons disposé dudit emploi ou charge sous le grand sceau de ce royaume ou que quelque personne soit nommée à cette fin sous Notre seing et sceau ou que Nous donnions des instructions à ce sujet.”³⁵

Ces officiers peuvent nommer des fonctionnaires subalternes ou des substituts pour effectuer le travail. Les difficultés de contrôler les fonctionnaires, déjà notées par les lords du commerce trente ans plus tôt, sont toujours présentes. Le gouverneur s’en plaint au ministre des colonies.

“...je me permettrai de faire mention d’une circonstance à laquelle on a donné peu d’attention et qui, jusqu’à présent, a exercé une grande influence sur les intérêts de la couronne dans les possessions de Sa Majesté en Amérique du Nord: il s’agit des privilèges et des profits éventuels attachés aux emplois et de la grande latitude donnée ou que l’on prétend avoir été donnée à cet égard.”³⁶

Pour lui, “l’objection ne s’adresse pas aux individus mais à un système politique qui, dans les circonstances où nous sommes, finit par détacher tout serviteur de la couronne de celui qui est chargé du gouvernement du roi.”³⁷

³⁵“Instructions à Lord Dorchester, Gouverneur du Bas-Canada”, 16 septembre 1791; dans A. Doughty et D. McArthur (éd.), Documents ...1791-1818, idem, p.21. Le gouverneur doit soutenir le travail de ces officiers. Voir, supra, le texte associé à la note 13.

³⁶Dorchester à Dundas, 31 décembre 1793; dans A. Doughty et D. McArthur (éd.), Documents ...1791-1818, idem, p.170. Le gouverneur ajoute, “Pour des raisons d’ordre public, on s’occupe sérieusement de cet état de choses en Angleterre (...)” Ibid., p.171.

³⁷Ibid. Selon H. Parris, “Patent officers had much more security of tenure than twentieth-century civil servants (...)” Constitutional Bureaucracy, Bristol, George Allen and Unwin, 1969, p.26. Mais il arrive que la volonté du gouverneur s’impose. “...Sa Majesté vous approuve d’avoir destitué M. Stuart de sa charge d’avocat général et d’avoir nommé M. Bowen pour le remplacer.” Castlereagh à Craig, 7 septembre 1809, dans Documents...1791-1818, idem, p.368.

Pour le gouverneur, ce système a eu des répercussions considérables. En effet, “...cette politique a été mise en pratique dès l’origine des gouvernements de Sa Majesté en Amérique du Nord et a été la cause de leur destruction.”³⁸ Elle avait, selon lui, le défaut de confondre intérêt privé et intérêt public.

“Comme elle n’avait pour objet que des avantages personnels auxquels le public ne pouvait participer, elle établissait un principe qui fut mis à profit avec diligence et s’implanta sans bruit jusqu’au jour où, l’influence du gouverneur se trouvant neutralisée, les gouverneurs furent réduits au rang de correspondants incapables d’empêcher ni les spéculations pécuniaires des gens en place et des parents et associés de ceux-ci, ni les irrégularités d’aucune sorte. Aussi il ne fut pas surprenant de voir ce fantôme de pouvoir exécutif sombrer dès l’explosion d’un premier orage politique.”³⁹

C’est à l’intérieur de la nouvelle configuration instaurée par l’acte constitutionnel, et la continuation des pratiques administratives établies, que les acteurs politiques et administratifs vont se mouvoir au cours des quatre décennies subséquentes. Pour instaurer et maintenir l’état de chose recherché, soit l’attachement politique des colonies à la métropole, le fonctionnement des institutions doit consolider l’ordre colonial. Dans ce contexte, le pouvoir de nomination est exercé dans le but précis de renforcer cet ordre tant au plan politique que symbolique. Dès lors, faire preuve de *loyalisme*⁴⁰ devient une qualité primordiale pour toute personne désirant occuper une charge politique ou administrative.

³⁸Dorchester à Dundas, *ibid.*, p.171.

³⁹*Ibid.* Dorchester ajoute: “La politique qui a perdu ces grandes provinces ne saurait préserver les fragments éparpillés qui restent.” *Ibid.*

⁴⁰“Proprement: fidélité à un suzerain, à une autorité tenue pour légitime (...). Il a été surtout employé pour traduire ‘loyalty’ (...) ‘loyauté’ qui a aussi été employé, dans ce cas, y est tout à fait impropre et ne peut que suggérer au lecteur français un contresens sur l’idée qu’il s’agit de rendre.” A. Lalande, Vocabulaire technique...., vol. 1, *idem*, p.586.

1.1.3 *Clientélisme, patronage et administration*

Dans tout régime politique, la répartition des postes de gouverne a de profondes implications. L'existence ou la survie d'un ordre politique donné peut, dans une certaine mesure, en dépendre. Selon la manière de procéder, et les critères privilégiés, cet ordre sera renforcé ou affaibli. Si cela est vrai de tout ordre politique, ce l'est encore davantage dans le régime constitutionnel institué dans le Haut-Canada et le Bas-Canada en 1791. Ce régime vise à implanter un ordre et un système politique issus d'une société très différente. En outre, nous l'avons vu, les institutions politiques reposent sur deux principes de légitimité distincts. Enfin, ce régime cherche à maintenir un ordre politique fondé sur un lien de dépendance entre les colonies et la métropole.

Le système mis en place repose sur deux grands paramètres. Premièrement, la concentration du pouvoir de nomination de la couronne, le "patronage de la couronne", entre un nombre restreint de personnes. Cela apparaît aux autorités britanniques comme un moyen influent de faire contrepoids au principe électif et, du même coup, de consolider les institutions de gouverne dans les colonies⁴¹. Une fois ce principe établi, le fonctionnement du processus de nomination soulève néanmoins plusieurs questions. Par exemple, quelles considérations devraient intervenir dans le choix des personnes? Comment savoir si, après coup, la personne nommée sera à la hauteur de la tâche et restera fidèle? Une des solutions à ces problèmes est d'utiliser les relations sociales. Cette pratique a cours en Angleterre, où elle joue un rôle socio-politique capital⁴². Avec

⁴¹"Patronage is of greatest importance in an authoritarian system of government. It can well be the major force helping to keep a regime in power. (...) The powerful would not dispense favours to those who opposed their will." P. Richards, Patronage in British Government, Toronto, University of Toronto Press, 1963, pp.16, 19.

⁴²"Patronage has been, and is an essential feature of the British structure of power, no matter how various costumes it may wear. In the eighteenth century it scarcely bothered to wear a fig-leaf. It was naked and quite unashamed. (...) It was patronage that cemented the political system and made it an almost impregnable citadel, impervious to defeat, indifferent to social change. (...) Place was power; and power is what men in

quelques variantes, c'est celle qui sera implantée dans les deux colonies entre 1791 et 1840.

Les autorités nomment à des postes de confiance des personnes qui sont, en général, fidèles à la couronne et, en particulier, dévouées au gouvernement en place. Sur un plan plus large, cette forme de relation correspond au *clientélisme*⁴³. Ce lien apparaît comme une relation binaire entre la personne qui nomme (le patron) et celle qui est nommée (le client). Le *patronage politique* naît lorsque la manière d'accéder aux fonctions de gouverne repose sur une configuration de type patron-client⁴⁴. Le contexte politique fait également apparaître d'autres acteurs intéressés par cette relation, des "rivaux", c'est-à-dire des individus intéressés soit par le rôle de patron, soit par celui de client⁴⁵.

politics are after." J. Plumb, The Origin of Political Stability, 1967, pp.188-189, cité dans B. Silberman, Cages of Reason, Chicago, University of Chicago Press, 1993, pp. 311-312. Sur les différences entre les deux pays, voir D. Smith, "Patronage in Britain and Canada: An Historical Perspective", Revue d'études canadiennes/ Journal of Canadian Studies, 22(2), 1987-88, pp.34-54.

⁴³"[Clientelism] identifies a *pattern* of patron-client relationships that is woven into the total fabric of the community, and whose political effectiveness and durability are all the greater precisely because it is *not* exclusively political." J. Noel, Patrons, Clients, Brokers: Ontario Society and Politics, 1791-1896, Toronto, University of Toronto Press, 1990, p.14.

⁴⁴"Dans un système politique où la légitimité est faible, le patronage et le favoritisme sont les seuls moyens de se créer des soutiens et de se légitimer. Le recours systématique au favoritisme constitue un mode de gouvernement et de contrôle politique très efficace tant qu'on dispose d'un monopole sur les ressources critiques et qu'elles sont en nombre suffisant." J.-F. Médard, dans J.-L. Briquet et F. Sawicki, Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines, Paris, Presses Universitaires de France, 1998, p.316.

⁴⁵Pour V. Lemieux, le patronage politique doit se concevoir dans le cadre d'une lutte. "On ne comprend rien, ou à peu près rien, au patronage politique si on le réduit aux relations entre patrons et clients. Les patrons qui sont engagés dans le jeu de la politique ont des clients parce qu'ils ont des rivaux." dans V. Lemieux, "Le sens du patronage politique", Revue d'études canadiennes, 22(2), 1987-1988, p.6.

La relation patron-client repose sur des liens personnels ou, tout au moins, sur l'apparence de tels liens. Le patron choisit parmi ses clients ceux qui peuvent lui être utiles, ou qui sont perçus comme tels, pour dominer ses rivaux. Dans le contexte colonial, où la légitimité des institutions de gouverne n'est pas solidement assurée, le loyalisme est au coeur des qualités exigées des clients⁴⁶. Avec le temps, grâce aux liens qu'entretiennent le gouverneur, ses conseillers permanents et les principaux officiers administratifs, un petit groupe influent émerge dans chaque colonie. Dans le Haut-Canada, ce groupe se consolide autour du lieutenant-gouverneur et les détenteurs des principales charges administratives⁴⁷. La situation est semblable dans le Bas-Canada où, de plus, le groupe dominant est doublement minoritaire puisqu'il tend à exclure les membres du groupe linguistique majoritaire⁴⁸.

On constate dans les deux colonies une rivalité sur la nature et le fonctionnement des institutions de gouverne, particulièrement après 1815-1820. L'assemblée s'appuie sur le principe démocratique de l'élection pour contester la légitimité de ceux qui se fondent sur leurs liens avec la couronne pour gouverner la communauté. Au-delà de la personnalité des gouverneurs, des juges ou des fonctionnaires, le pouvoir de nomination

⁴⁶Dans le Haut-Canada, le loyalisme devient, avec le temps, une notion centrale, même pour les "réformistes" qui contestent l'ordre établi. Voir D. Mills, The Idea of Loyalty in Upper Canada, 1784-1850, Kingston and Montreal, McGill-Queen's University Press, 1988.

⁴⁷"...since every prominent official at York had at least some jobs or perquisite in his gift, [the system] hardened into a complex network joining officials at the capital to interest groups in every locality, in a bewildering maze of inter-relationships." S. Wise, "Upper Canada and the Conservative Tradition", Profiles of a Province, Toronto, Ontario Historical Society, 1967, p.27.

⁴⁸L'étude de G. Paquet et J.-P. Wallot démontre l'existence d'un biais linguistique à tous les niveaux administratifs, même les plus humbles. Les auteurs montrent aussi l'existence de clientélisme et de patronage politique dans le Bas-Canada et les liens entre les autorités britanniques et le patronage local. Patronage et pouvoir dans le Bas-Canada, 1794-1812, Montréal, Les Presses de l'Université du Québec, 1973. En particulier aux pages 38-44 et 87-88.

se situe au coeur de cette contestation parce qu'il permet de consolider la position dominante des personnes nommées sur les personnes élues.

Le septième rapport du comité des doléances de l'assemblée du Haut-Canada, en 1836, fournit un aperçu de la situation. Pour les auteurs du rapport, la nature du problème est claire: "The Lieutenant Governor and the British Ministry hold in their hands the whole patronage of the Province; they hold the sole dominion of the country, and leave the representative branch of the Legislature powerless and dependent."⁴⁹

Cela ne va pas sans créer un certain mécontentement dans la colonie:

"The almost unlimited extent of the patronage of the Crown, or rather of the Colonial Minister for the time being and his advisers here, together with the abuse of that patronage, are the chief sources of Colonial discontent. Such is the patronage of the Colonial Office that the granting or withholding of supply is of no political importance unless as an indication of the opinion of the country concerning the character of the government, which is conducted upon a system that admits its officers to take and apply the funds of the Colonists without any legislative vote whatever."⁵⁰

Au milieu des années 1830, la croissance de l'économie, notamment sous l'influence du capitalisme naissant, a considérablement accru le nombre de charges administratives. Conséquemment, les occasions de patronage sont devenues très importantes.

⁴⁹"The Seventh Report on Grievances", House of Assembly, Upper Canada, 1835. Dans W. Kennedy, Statutes, Treaties and Documents of the Canadian Constitution, 1713-1929, Toronto, Oxford University Press, 2e édition, 1930, p.299. Les "Quatre-vingt-douze Résolutions" adoptées par l'assemblée du Bas-Canada en février 1834 contiennent sensiblement les mêmes griefs sur ce plan, notamment les résolutions 75 et 76 qui traitent du patronage et du déséquilibre entre le nombre et l'importance des postes occupés par les francophones et les anglophones, surtout en regard de l'importance numérique relative de chaque groupe dans la colonie. Voir W. Kennedy, op.cit., pp.270-290.

⁵⁰W. Kennedy, op.cit.

“The patronage of the Crown, as now exercised in this Province, includes the payment of gifts, salaries, pensions, and retired allowances to the Clergy (...) and to nearly the whole of the civil officers of the government, including Sheriffs, Collectors of Excise and Customs Revenues, Coroners, Justices of the Peace, Commissioners of the Court of Requests, the heads of the several departments and all in subordinate stations under them; to Judges of the District and Surrogate Courts, Registrars of Conveyances, Wills &c., Commissioners of Customs, Clerks of the Peace, &c., &c. These officers hold their several situations only during the pleasure of the Crown. The Royal patronage also embraces the judicial establishment, many pensions, the nomination of one branch of the Legislature, by the name of the Legislative Council, and the appointment of its speaker and other officers, -- the selection of the officers of the House of Assembly -- the control of the Indian Department, of King’s College, and of Upper Canada College, the appointment of the twelve District Boards of Education (...) the selection of the Executive Council (...) the appointment of 1500 commissioned Militia Officers (...). The Crown also controls the expenditure of a large annual amount of local taxation by its power of appointing the District Magistracy during its pleasure (...) appoints the members of the Court of King’s Bench (...). (...) The Post Office Department, with about a hundred Deputy Post Masters, is under the sole control of the Crown -- contracts are made and all appointments held during its pleasure (...).”⁵¹

Pendant toute la période, le pouvoir de nomination est utilisé pour maintenir et renforcer l’ordre politique et le régime en place. La qualité principale des personnes nommées à des postes administratifs est leur loyalisme face à la couronne et au régime. Du point de vue des candidats potentiels, outre la nécessité de démontrer ces “qualités”, il faut également entretenir les bonnes relations en vue d’obtenir une charge⁵².

Si la centralisation du pouvoir de nomination entre quelques individus et la pratique de n’octroyer des charges qu’en fonction du loyalisme renforcent le régime

⁵¹Ibid., p.296.

⁵²“...it was impossible for a young man to make his way up the ladder of preferment without the necessary connections.” S. Wise, *idem*, p.27. “...if one were not in favour with the right people no combination of characteristics could produce a position (...).” J. Johnson, Becoming Prominent - Regional Leadership in Upper Canada, 1791-1841, Kingston and Montreal, McGill-Queen’s University Press, 1989, p.84.

politique, cette situation ne conduit cependant pas à une administration forte. Comme nous l'avons vu, le système administratif est très décentralisé. Sa structure a peu changé depuis son instauration⁵³. Il s'agit toujours, essentiellement, d'un réseau de charges répondant peu à l'autorité formelle du gouverneur, et non d'une hiérarchie de commandement⁵⁴. Les salaires sont relativement faibles, mais compensés par les revenus provenant des frais exigés des utilisateurs. De plus, il n'est pas rare qu'une personne occupe plus d'une charge (ou une charge publique et un emploi privé) ou que le titulaire d'une charge fasse effectuer le travail par une autre personne⁵⁵.

⁵³Pour des exemples assez tardifs du fonctionnement de ce système, voir la commission de "commissaire pour la vente et la régie des terres de la couronne" dans le Bas-Canada, créée en 1826 et remise à W. Felton. A. Doughty et N. Story (éd), Documents relatifs à l'histoire constitutionnelle du Canada, 1819-1828, Ottawa, J.-O. Patenaude, Imprimeur de Sa Très Excellente Majesté le Roi, 1935, pp.348-352. Dans le Haut-Canada, la commission de "Surveyor General of Woods and Forest" a été créée en 1827; dans Appendix to Journal of the House of Assembly of Upper Canada, vol. II, 1840, pp.303-305. Dans chaque cas, le titulaire est un Anglais nommé par un ministre britannique. En outre, les deux commissions autorisent à rémunérer des commis, un trésorier et receveur des rentes.

⁵⁴"Depuis les plus élevés jusqu'aux plus humbles fonctionnaires du gouvernement exécutif, aucun département important n'est organisé de manière à agir vigoureusement et pleinement à travers toute la province. [Le gouverneur] se retrouvait à la tête d'un système dans lequel tous ses conseillers et ses subalternes possédaient encore moins de responsabilité et de devoirs définis (...) [de sorte] qu'il n'y a pas de direction dans aucun des services les plus importants des affaires publiques de la colonie." Le rapport Durham, Montréal, L'Hexagone, Édition Typo, 1990, pp.119, 121-122.

⁵⁵Par exemple, en 1835, la charge de "registrar of Northumberland County" était en réalité remplie par un substitut depuis plusieurs années. Sur ce point, et pour un bref portrait de la situation administrative du Haut-Canada, voir J. Johnson, op.cit., pp.17-21. L'annexe 12 du premier rapport du "Report of the Commissioners of Inquiry into the Grievances Complained of in Lower Canada", janvier 1836, contient une courte description des principales fonctions administratives. Dans British Parliamentary Papers, Colonies/Canada 4, Shannon, Irish University Press, 1968, pp.39-85. Pour le Haut-Canada, le "Report of the Commissioners Appointed to Investigate and Report on the State of Several Public Departments of this Province" contient aussi plusieurs exemples de ces pratiques; voir Appendix to Journal of the House of Assembly of Upper Canada, vol. II, 1840.

1.2 *Le gouvernement responsable : l'insertion de la politique dans l'administration?*

Au cours des années 1830, le régime politique des deux Canada devient de plus en plus contesté, de moins en moins légitime. Les deux provinces sont entrées dans une période de transformations économiques et sociales rapides⁵⁶. Dans chacune, les faiblesses de l'organisation administrative, voire de l'organisation politique, en regard de la gouverne de la communauté préoccupent les autorités⁵⁷. Leur régime se caractérise toujours, au plan politique, par l'existence de deux principes de légitimité, la nomination et l'élection, qui soutiennent deux types d'institutions différentes. D'un côté, la nomination fonde le "gouvernement exécutif", qui comprend le conseil exécutif, le conseil législatif et la plupart des charges administratives. De plus, ces charges sont très autonomes les unes par rapport aux autres et jouissent d'une certaine latitude à l'égard du commandement politique⁵⁸. De l'autre, l'élection détermine l'accès aux postes de l'assemblée législative.

La recherche de solutions aux difficultés politiques s'amorce d'abord à l'intérieur des paramètres institutionnels en place. Suite aux conflits armés dans les deux provinces,

⁵⁶Voir F. Ouellet, Histoire économique et sociale du Québec 1760-1850, idem, et D. McCalla, Planting the Province: The Economic History of Upper Canada, 1784-1870, Toronto, University of Toronto Press, 1993.

⁵⁷Pour des exemples, voir C. Wilton-Siegel, "Administrative Reform : A Conservative Alternative to Responsible Government", Ontario History, LXXVIII (2), 1986, pp. 105-125. L'argument de l'auteur à l'effet que puisque les carences administratives alimentaient le mécontentement, une réforme administrative aurait pu éviter ou retarder les changements politiques est toutefois discutable, comme nous le verrons.

⁵⁸Le manque de soutien administratif pour exécuter les décisions est une observation courante chez plusieurs gouverneurs au cours des années 1830; F. Head dans le Haut-Canada, Durham et Thomson au Bas-Canada. Voir G. Martin, "Le rapport Durham et les origines du gouvernement responsable au Canada", Bulletin d'histoire politique, 6(3), 1998, pp.45-46.

en 1837-1838, les autorités vont élargir les données du problème en vue de modifier l'ordre politique. Du même coup, elles vont instaurer des changements fondamentaux dans la gouverne qui vont toucher à la fois les institutions politiques et l'organisation administrative.

En l'espace de quelques années, les blocages vont céder et de nouvelles conceptions vont permettre de fonder la politique sur les principes du gouvernement représentatif et de redéfinir les liens entre la politique et l'administration. Comment cela a-t-il été possible?

1.2.1 Commandement politique et administration

À partir du *Reform Act* de 1832, l'Angleterre entre dans un processus de transformation qui affecte le fonctionnement des institutions politiques et les liens existant entre les dimensions politiques et administratives. Vis-à-vis des colonies, ces transformations touchent la conception de la nature des problèmes et ouvrent potentiellement de nouvelles voies quant aux solutions applicables à leur situation. Toutefois, la condition de dépendance des colonies complique la transformation de leurs institutions puisque deux points de vue coexistent dans l'analyse de leur situation: celui de la colonie et celui de la métropole.

Le comité britannique qui s'est penché sur les doléances du Bas-Canada, en 1836, illustre bien le dilemme des autorités et, à maints égards, le dialogue de sourds et la frustration qui s'ensuivent. Ainsi, la demande d'un Conseil Exécutif responsable envers l'assemblée, suscite des interrogations sur le genre de position (politique ou administrative?) qu'occuperaient les chefs administratifs s'ils devaient avoir la confiance de l'assemblée. "...[we] do not think it desirable that the heads of departments should be overmuch engaged in political controversies, which might not only render frequent changes of them requisite, but retard in other ways the ordinary business of the

country.”⁵⁹ En d’autres termes, selon ce point de vue, les chefs de l’administration occupent un poste “administratif”, même lorsqu’ils siègent au conseil exécutif de la colonie, un organisme “politique”⁶⁰. Du point de vue de la métropole, en effet, ce “gouvernement exécutif” est très politique car le gouverneur est “the functionary on whom, above all others, His Majesty must rely for retaining the allegiance of the Colony.”⁶¹ Pour les commissaires, il y a, si l’on peut dire, deux “politiques”. La politique locale, qui relève de l’assemblée, et la politique de l’empire, qui relève de la métropole. Les institutions en place sont fondées sur cette distinction et visent à la préserver. Si des modifications institutionnelles sont envisageables, la différenciation, elle, devrait demeurer. Lier le conseil exécutif à l’assemblée aurait pour effet d’abolir cette distinction, et aboutirait, selon les commissaires, à l’indépendance de la colonie.

“Such a Council (depending both as to its appointment and its removal in the pleasure of the Assembly) would be nothing else than an independent Government, carried on under the mockery of a nominal Governor appointed from England. (...) The course of affairs would depend exclusively on the revolutions of party within the Province. All Union with the Empire, *though the head of the Executive*, would be at an end; the country in short would be virtually independent (...).”⁶²

Les luttes qui suivent portent sur les moyens institutionnels de maintenir ces deux “politiques”, c’est-à-dire donner aux colonies plus de marge de manoeuvre politique et administrative, sans pour autant rompre leur lien avec l’empire. Les réformes vont aussi

⁵⁹“Report of the Commissioners of Inquiry into the Grievances Complained of in Lower Canada”, Third Report, mai 1836, dans British Parliamentary Papers, idem, p.113.

⁶⁰“The office of counsellor being a political one (...).” Ibid., p.114.

⁶¹“Report of the Commissioners of Inquiry into the Grievances Complained of in Lower Canada”, Second Report, mars 1836, ibid., p.91.

⁶²Ibid., pp.110-111. Nous soulignons. Si tous les sièges au conseil exécutif étaient occupés par les chefs de départements “an administration would, I apprehend, [be] established in lieu of a Council.” Commissaire G. Gipps, ibid., p.121.

viser à renforcer la légitimité du régime politique et de l'administration, conformément à l'évolution de la conception de la gouverne qui se développe en Angleterre.

À partir du début du XIX^e siècle, la conception que les Britanniques se font de la gouverne évolue rapidement⁶³. La Révolution Industrielle⁶⁴ et les guerres européennes, entre autres facteurs, secouent l'équilibre traditionnel des institutions politiques et administratives. La prépondérance de la couronne s'efface graduellement devant l'institution plus représentative que devient le parlement. Ces transformations affectent également la dimension administrative de la gouverne. À cet égard, la réalité correspond de moins en moins à la conception que les fonctions administratives sont assurées par un réseau d'offices et de charges octroyés en vertu de prérogatives royales et ressemble de plus en plus à une "administration". En effet, les charges administratives sont maintenant perçues comme étant de nature "politique" et "publique", c'est-à-dire exercées selon une nouvelle optique: l'*intérêt général*. Les personnes qui les occupent n'en sont plus "propriétaires", elles dépendent directement d'un pouvoir public. Ces nouvelles

⁶³Le débat sur la "révolution gouvernementale" anglaise en était déjà au stade du réexamen en 1958. Voir O. MacDonagh, "The Nineteenth-Century Revolution in Government: A Reappraisal", The Historical Journal, 1(1), 1958, pp.52-67. Pour des additions plus récentes, voir P. Gowan, "The Origins of the Administrative Elite", New Left Review, no. 162, 1987, pp.4-34; G. Sutherland (ed.), Studies in the Growth of Nineteenth-Century Government, London, Routledge & Kegan Paul, 1972; et B. Silberman, Cages of Reason, idem, chapitres 10 et 11.

⁶⁴Voir K. Polanyi, La grande transformation, Paris, Gallimard, 1988. Pour l'auteur, la période la plus active de la Révolution Industrielle en Angleterre se situe entre 1795 et 1834. Selon lui, c'est au cours de cette période que la notion économique de "marché" s'étend aux personnes pour constituer un "marché du travail". Par la suite, "Entre 1830 et 1850, on ne voit pas seulement une explosion de lois abrogeant des règlements restrictifs mais aussi un énorme accroissement des fonctions administratives de l'État, qui est maintenant doté d'une bureaucratie centrale capable de remplir les tâches fixées par les tenants du libéralisme. Pour l'utilitariste type, (...) le laissez-faire n'est pas une méthode permettant de réaliser quelques chose, c'est la chose à réaliser." Ibid., p.189. Selon Polanyi, l'utilitarisme et le positivisme tentent de comprendre, et d'atténuer, l'impact de l'industrialisation à partir de l'idée que la société forme un être collectif gouverné par des "lois" et, donc, capable de direction et de progrès.

conceptions affectent également le mode de rémunération des officiers. Les formes de rémunérations variables, frais, honoraires, émoluments, prébendes, etc. sont graduellement remplacées par des salaires fixes payés aux personnes qui exécutent réellement le travail, l'utilisation de substituts étant graduellement interdite. Enfin, phénomène capital, ces postes administratifs sont placés dans un lien hiérarchique de subordination aux officiers politiques à la tête du gouvernement. Au plan politique, le "patronage de la couronne" se transforme en un instrument de conquête et de préservation du pouvoir⁶⁵.

Dans ce contexte, les anciennes doctrines ne peuvent plus s'appliquer, la "réalité" ne correspondant plus à la "théorie". La nouvelle situation entraîne un besoin de justifier la position respective des acteurs politiques et administratifs de même que leurs rapports entre eux. La nécessité de règles pour orienter le comportement des acteurs et le rendre plus prévisible se fait aussi sentir. En l'espace de quelques années, sans être formellement codifiés, les grands traits d'une nouvelle doctrine constitutionnelle correspondant à ces changements sont déjà visibles⁶⁶. Chaque ministre se conçoit maintenant comme disposant d'une "administration" qui supporte ses activités. Dans la nouvelle configuration, le pouvoir politique est à la tête d'une *chaîne de commandement* qui repose sur une *hiérarchie* politico-administrative. Dans chaque ministère, la hiérarchie s'étend du ministre responsable jusqu'aux derniers fonctionnaires⁶⁷.

⁶⁵Sur l'ensemble de ces points, voir N. Chester, op. cit. pp.123-168; H. Parris, op.cit., pp. 50-79; et B. Silberman, op.cit. pp.321-347.

⁶⁶En 1841, le premier ministre Melbourne écrit à la reine Victoria: "All the political of the English constitution is fully understood, and distinctly stated, in Blackstone and many other books, but the ministerial part, the work of conducting the executive government, has rested so much on practice, on usage, on understanding, that there is no publication to which reference can be made for the explanation and description of it." cité dans H. Parris, op.cit., p.21.

⁶⁷"...dans l'État utilitaire, son principe bien-aimé 'd'inspectabilité' assure que le Ministre, au sommet, tiendra sous son contrôle effectif toute l'administration locale." K. Polanyi, La Grande Transformation, idem, p.190.

L'évolution de la configuration des institutions de gouverne en Angleterre, et l'émergence de la notion de responsabilité, engendre une conséquence inattendue dans les relations entre la métropole et les colonies: la subordination des officiers des colonies à la structure politico-administrative de la métropole. Ainsi, les charges administratives des colonies deviennent conçues comme étant subordonnées à l'administration britannique. Les plaintes face à l'exercice du patronage reçoivent ainsi un traitement différent. Par exemple, aux doléances du Haut-Canada, dont nous avons fait état plus haut, le ministre Glenelg répond par une leçon sur les principes constitutionnels en émergence.

“It requires but little foresight or experience to discover that such patronage, if exercised in any form of popular election, or if committed to any popular body, would be liable to be employed for purposes far less defensible and in a manner less conducive to the general good: chosen by irresponsible patrons, the public officers would themselves be virtually exempt from responsibility; and all *the discipline and subordination which should connect together in one unbroken chain the King and his representative in the province, down to the lowest functionary* to whom any portion of the powers of the state may be confided, would be immediately broken.”⁶⁸

De toute évidence, le ministre conçoit une chaîne de commandement qui, dans les colonies, part du gouverneur et se diffuse partout dans l'appareil administratif. Afin de maintenir la responsabilité, le choix des fonctionnaires doit être fait par le chef du gouvernement local, c'est-à-dire le gouverneur.

“That principle is to maintain entire, by the nomination and removal of public officers, that system of subordination which should connect the head of the

⁶⁸Glenelg to F.B. Head; 5 December 1835. Dans W. Kennedy, Statutes, Treaties ...1713-1929, idem, p.321. Nous soulignons. L'utilisation des notions de “responsabilité”, de “discipline”, de “subordination”, de “chaîne de commandement” dans le contexte des relations entre la politique et l'administration est une nouveauté pour la colonie.

Government with every person through whose instrumentality he is to exercise the various delegated prerogatives of the Crown.”⁶⁹

C’est avec une image semblable du fonctionnement des institutions de gouverne britanniques que le gouverneur Durham aborde la situation des colonies canadiennes au cours de son enquête devenue célèbre. Examinant le pouvoir que pouvait exercer l’assemblée élue par la population du Bas-Canada sur les postes non-électifs, Durham constate:

“...elle ne pouvait (...) exercer aucune influence sur la nomination d’un seul serviteur de la Couronne. Le Conseil exécutif, les conseillers juridiques et tous les chefs des services administratifs connus de la province étaient mis en place sans aucun égard aux désirs du peuple ou de ses représentants (...). Quelle que fut la fermeté de l’Assemblée à blâmer la politique du gouvernement, les personnes qui avaient conseillé cette politique conservaient leurs emplois et leur pouvoir de donner des mauvais conseils. Si une loi était adoptée après des conflits répétés, elle devait être mise à exécution par ceux qui s’y étaient le plus énergiquement opposés.”⁷⁰

Pour aboutir à ce diagnostic sévère, Durham s’appuie sur la nouvelle doctrine politico-administrative anglaise:

“La sagesse d’adopter *le vrai principe du gouvernement représentatif* et de faciliter l’administration des affaires publiques, *en la confiant à ceux qui avaient la confiance du corps représentatif*, n’a jamais été reconnue dans le gouvernement des colonies de l’Amérique du Nord. Tous les fonctionnaires du gouvernement étaient indépendants de l’Assemblée.”⁷¹

⁶⁹Ibid. Le ministre admet toutefois que ce qui va au-delà de la doctrine de la responsabilité est rectifiable: “What is necessary for this end must be maintained; whatever patronage is unnecessary for the maintenance of this principle should be frankly and at once abandoned.” Ibid.

⁷⁰Le Rapport Durham, idem, p.108.

⁷¹Ibid. Nous soulignons. Suite au *Reform Act* anglais de 1832, il est clair que Durham n’a pas à l’esprit la doctrine de l’équilibre des institutions, codifiée par

Durham croit trouver les causes de cette situation dans la pensée politique des hommes d'État anglais qui ont instauré ce régime.

“L'idée paraît en effet exister que le caractère des institutions représentatives doit être ainsi modifié dans les colonies; que c'est une mesure occasionnée par la dépendance coloniale que les fonctionnaires du gouvernement soient désignés par la Couronne sans aucun égard pour les désirs de la société dont les intérêts sont confiés à leur garde.”⁷²

Si, à court terme, les moyens militaires ont permis aux autorités d'assurer le maintien du lien colonial, il reste que des institutions politiques stables sont considérées comme étant la voie la plus sûre à long terme.

“Ce n'est pas dans les terreurs de la loi ni dans la puissance de nos armées qu'il faut chercher un lien de rapprochement sûr et honorable. Ce lien existe dans le fonctionnement bienfaisant des institutions britanniques qui unissent le plus grand développement de la liberté et de la civilisation avec l'autorité stable de la monarchie héréditaire.”⁷³

Il revient au successeur de Durham, C. Poulett Thomson (plus tard Lord Sydenham) d'établir de telles institutions dans le contexte de l'instauration d'un nouvel ordre politique: l'union des deux colonies. Comme nous venons de le voir, les institutions britanniques combinent maintenant les aspects politiques *et* administratifs. Dès lors, la transformation institutionnelle, contrairement à celle de 1791, touche à la fois

Blackstone, et qui était à la base de la constitution de 1791, laquelle est désormais suspendue dans le Bas-Canada.

⁷²Le Rapport Durham, idem, p.109. Il ajoute: “On n'a jamais clairement déterminé quels sont les intérêts impériaux qui requièrent cette complète annulation du gouvernement représentatif.” Ibid. Durham semble oublier à quel point les institutions britanniques de 1838 diffèrent de celles de 1791, et comment la conception que les britanniques se font de la représentation a évolué depuis lors.

⁷³Le rapport Durham, idem, p.213.

les aspects politiques et administratifs. En préparation de l'union des deux colonies, le ministre Russell soulève la question de la relation "politique" de certaines charges administratives vis-à-vis du rôle de gouverneur.

"...hereafter the tenure of colonial offices held during Her Majesty's pleasure, will not be regarded as equivalent to a tenure during good behaviour; but that not only will such officers be called upon to retire from the public service as often as any *sufficient motives of public policy* may suggest the expediency of that measure, but that *a change in the person of the governor will be considered as a sufficient reason for any alterations* which his successor may deem it expedient to make in the list of public functionaries, subject of course to the future confirmation of the sovereign."⁷⁴

Le ministre précise que ce ne sont pas tous les postes, mais bien un petit nombre d'entre eux qui se trouvent dans cette situation.

"The functionaries who will be chiefly, though not exclusively, affected by them are the Colonial Secretary, the Treasurer, or Receiver-General, the Surveyor-General, the Attorney and Solicitor-General, the Sheriff or Provost Marshal, and other officers, who, under different designations from these are entrusted with the same or similar duties. To this list must also be added the members of the council (...)."⁷⁵

Ces développements signalent que la nouvelle conception que les autorités britanniques se font de la gouverne d'une communauté politique, selon laquelle le commandement politique prolonge son influence par le biais d'une administration soumise à son contrôle, est en voie de s'étendre aux colonies. La manière d'établir ce contrôle repose d'abord sur une distinction très nette entre les charges et les personnes, autant au plan politique qu'au plan administratif. Cette conception permet d'entrevoir l'ensemble des charges politiques et administratives non seulement dans leur rôle premier

⁷⁴Russel à P. Thomson, 16 octobre 1839. Dans W. Kennedy, Statutes, Treaties..., idem, p.423.

⁷⁵Ibid., p.424.

mais aussi, et surtout, dans leur interdépendance; une partie du contenu de chaque charge étant déterminée par les liens qui existent entre cette dernière et d'autres charges. Sur cette base, plusieurs configurations sont théoriquement possibles. Dans l'une d'elles, les rapports entre les postes sont configurés en une *hiérarchie*. Dans celle-ci, plus précisément, les postes politiques sont au sommet, les postes administratifs forment la base et, entre les deux, les postes politico-administratifs permettent de joindre ces activités et d'assurer que le commandement politique se diffuse dans tout l'appareil de gouverne. Ce dernier n'est ni seulement politique, ni seulement administratif, mais bien *politico-administratif*.

Pour les colonies, cette conception de la gouverne a trois impacts importants. Premièrement, certaines fonctions d'officiers administratifs supérieurs de la colonie sont désormais directement rattachées au poste de gouverneur. Dès lors, un changement du titulaire de ce poste implique, potentiellement, un remaniement des titulaires des postes qui se rapportent directement à lui. Deuxièmement, les motifs d'un changement de titulaire sont liés à la *politique* (public policy) établie par le gouvernement anglais ou par le nouveau gouverneur. Troisièmement, et conséquemment, les postes supérieurs du système administratif deviennent "politisés". Un changement de politique entraînant, éventuellement, un remaniement des personnes qui occupent des fonctions administratives importantes. L'une des qualités principales de leur nouveau titulaire est d'être favorablement disposé envers la politique en vigueur. Le gouverneur C. Thomson expose ainsi sa logique:

"Either the governor is the sovereign or the minister. If the first, he may have ministers, but he cannot be responsible to the government at home, and all colonial government becomes impossible. He must therefore be the minister, in which case he cannot be under the control of men in the colony."⁷⁶

⁷⁶Poulett Thomson, 12 décembre 1839. W. Kennedy, *Statutes, Treaties...*, *ibid.*, p.430.

Selon sa conception, la hiérarchie du gouvernement britannique s'étend à l'administration de la colonie. Le gouverneur occupe un poste de commandement politique, ayant écouté les avis des membres de l'exécutif, il demeure le seul habilité à décider. Toutefois, certains chefs d'entités administratives sous son contrôle doivent être recrutés parmi les membres de l'assemblée en vue d'assurer un lien avec la représentation populaire.

Désormais, les institutions de gouverne de la colonie doivent se plier à une certaine unité de commandement. Les grands traits de l'alternance "politique" des officiers administratifs supérieurs sont discernables. De fait, les conditions *politiques* de la formation d'un système politico-administratif sont réunies.

L'acte réunissant le Haut-Canada et le Bas-Canada pour former la Province du Canada redéfinit le cadre institutionnel de la gouverne⁷⁷. La création de la nouvelle province vise d'abord l'instauration d'un nouvel ordre politique. Du point de vue des autorités britanniques, la recherche de solutions vise un objectif central: le maintien des colonies dans l'empire. À cet égard, l'union des deux colonies est considérée comme le moyen le plus sûr d'y arriver. Elle constitue la réponse à l'existence de relations juridiques fondamentales différentes de deux "races" au sein d'une même entité politique. Cette loi fixe l'idée de droit dominante et définit l'armature des institutions de gouverne propres à favoriser sa réalisation. L'union législative est consacrée, les deux groupes linguistiques devront vivre sous les mêmes institutions politiques et administratives. Le loyalisme de la population anglophone étant généralement ferme, cette union permet d'assurer une majorité fidèle au lien colonial⁷⁸.

⁷⁷ *Acte pour Réunir les Provinces du Haut et du Bas-Canada, et pour le Gouvernement du Canada*, 3-4 Vict. Chap. 35 (R.-U.). La loi est entrée en vigueur par proclamation le 5 février 1841.

⁷⁸ L'union concerne avant tout la fusion des institutions de gouverne. Aux fins de la représentation, toutefois, les deux anciennes colonies sont toujours considérées comme des entités distinctes. C'est cette particularité qui rend possible "d'égaliser" le nombre de

Le régime mis en place consacre trois grands principes, un au plan politique, un au plan administratif, et un autre à la jonction de ces deux plans. Au plan politique, d'abord, la représentation devient prépondérante comme principe de légitimité de la gouverne. Celle-ci s'exerce en vertu du consentement d'une partie des gouvernés, tel qu'exprimé dans le cadre d'élections. Par exemple, à la première élection qui suit l'union, le gouverneur Thomson se transforme en politicien féroce. Il met toute son influence personnelle, et celle de sa fonction, dans la balance électorale afin de briser les résistances des politiciens locaux et raffermir son pouvoir⁷⁹. Il devient clair, dès lors, que s'il doit exister une coopération entre le gouverneur et l'assemblée, le poste de gouverneur ne peut reposer uniquement sur le principe monarchique, les vues du gouverneur et des membres de l'assemblée doivent avoir un minimum de compatibilité. Le principe démocratique est désormais considéré essentiel pour légitimer la position de tout acteur politique⁸⁰. Au plan administratif, ensuite, une réforme importante est entreprise par le gouverneur en vue de créer des organisations administratives capables de mettre en oeuvre des projets précis⁸¹. Cette réforme est fondamentale en ce qu'elle inaugure une nouvelle manière d'envisager la fonction administrative dans la colonie. Elle conduit à structurer les institutions administratives en fonction de leur place dans la

leurs représentants et ainsi assurer une majorité anglophone à l'assemblée.

⁷⁹Pour les détails, voir I. Abella, "The 'Sydenham Election'", Canadian Historical Review, XLVII (4), 1966, pp.326-343. Pendant la campagne électorale, le gouverneur affirme son ascendance sur l'ensemble des postes administratifs. Son comité électoral "sent out a circular to all government officials reminding them of the fate of Robert Berrie [congédié pour s'être opposé publiquement au gouverneur]", *ibid.*, p.340. Le Lieutenant-gouverneur Head avait aussi fait campagne dans le Haut-Canada en 1836; voir S. Cadigan "Paternalism and Politics: Sir Francis Head, the Orange Order, and the Election of 1836", Canadian Historical Review, LXXII(3), 1991, pp.319-347.

⁸⁰Le gouverneur Metcalfe utilisera aussi la lutte électorale pour faire valoir ses vues. Les gouverneurs suivants laisseront la place aux politiciens locaux.

⁸¹"Working from the departments which had existed separately before the Union, he rearranged their functions in order to provide a more coherent and efficient system." J. Hodgetts, Pioneer Public Service, Toronto, University of Toronto Press, 1955, p.29.

gouverne et de leur rôle dans la société. Selon cette conception, il ne s'agit plus de laisser les choses s'administrer d'elles-mêmes après avoir nommé les personnes en charge, mais bien de constituer une "administration" qui répond à une volonté⁸² qui lui est extérieure et à qui elle doit rendre des comptes.

Enfin, le dernier principe consiste à imbriquer la politique et l'administration dans un rapport particulier où la première domine la seconde. Les réformes administratives placent le poste de gouverneur à la jonction des fonctions politiques et administratives. Les départements administratifs ont à leur tête un chef qui, souvent, fait partie du conseil exécutif du gouverneur. Certains chefs doivent, de plus, siéger à l'assemblée élue. Bien que, au départ, les chefs sont responsables envers le gouverneur, ils font néanmoins le pont entre l'assemblée et le gouvernement.

La nouvelle importance politique des postes administratifs, particulièrement ceux de chef d'un département, est bien illustrée par les efforts pour amener les francophones à participer activement au nouvel ordre politique. L'entrée de francophones au gouvernement, comme chefs de départements administratifs, est interprétée comme un indice de l'acceptation par la population francophone des institutions politiques issues de

⁸²Cette conception est souvent attribuée à l'influence de l'utilitarisme en Angleterre, toujours sujette à débat. Certains la nient (voir O. MacDonagh, "The Nineteenth-Century Revolution..." idem, 1958, pp.52-67) tandis que d'autres la considèrent si évidente qu'elle se passe de démonstration (voir K. Polanyi, La Grande Transformation, idem; et H. Finer, "The Transmission of Benthamite Ideas, 1820-1850", dans G. Sutherland, Studies in the Growth..., idem, pp.11-32). Au Canada, l'ouvrage fondamental de M. Hodgetts (voir note ci-haut) adopte 1955, l'année de sa publication, comme situation de référence pour examiner les réformes. Dès lors, celles-ci sont présentées comme étant "nécessaires" au processus conduisant à l'état de chose actuel. Sur l'influence des idées utilitaristes dans la Province du Canada, particulièrement par l'entremise de Sydenham, voir I. Radforth, "Sydenham and Utilitarian Reform", dans A. Greer et I. Radforth (ed.), Colonial Leviathan - State Formation in Mid-Nineteenth-Century Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1992, pp.64-102.

l'Acte d'Union. Elle possède une indéniable valeur symbolique. Le successeur de Sydenham, le gouverneur Bagot, expose ainsi son raisonnement:

“I knew, however, that I could not hope to succeed with the French Canadians as a race, and my object was to deal with them as such, and not as a mere party in the House, unless I could secure the services of men who possess their confidence and would bring to my assistance not only their own talents and some votes in the House of Assembly, but the good will and attachment of their race, and that I could not obtain such services unless I was willing to place the individuals in a position in my Council which would prevent them from feeling themselves a hopeless minority against a suspicious and adverse majority (...).”⁸³

Pour arriver à ce résultat, le gouverneur désigne de nouveaux postes “politiques” au sein de l’administration, soit des postes qui devront être occupés par des membres de l’assemblée. Ce faisant, il raffermi encore davantage l’imbrication de la politique et de l’administration.

“I finally (...) made in writing a proposition offering the French 4 seats in the Cabinet and the Clerkship of the Council, sacrificing for this purpose Mr. Ogden, and Mr. Davidson, The Commissioner of Crown Lands, on the condition that they should have pensions commensurate with their long and good services (...).”⁸⁴

Avec la collaboration des représentants francophones, l’ordre désiré par les autorités est en voie de devenir légitime. La participation des deux groupes aux institutions est une consécration de leur légitimité. Tous acceptent que les questions touchant la gouverne de la colonie doivent se résoudre à l’intérieur du cadre institutionnel établi⁸⁵. Il est significatif que cette participation se précise par la conversion en postes

⁸³Bagot à Stanley, 26 septembre 1842. Dans W. Kennedy, Statutes, Treaties...1713-1929, idem, p.475.

⁸⁴ Bagot à Stanley, 13 septembre 1842, *ibid.*, pp.474-475.

⁸⁵Cette situation répond aux vœux exprimés par le ministre Stanley. “In Civil Matters, it must be your policy to seek to withdraw the Legislature, and the Population

“politiques” de postes qui relevaient auparavant de l’administration. Ce geste signale une étape dans l’évolution des institutions de gouverne dont l’importance n’échappe pas au gouverneur:

“...it is an important element for the consideration of H. M. Government, that the struggles in this Country -- *the main questions being now decided and settled* -- it is not so much for principle as for a share of power and place. Men and not measures are for the most part the object of contest, of detraction or of admiration (...).”⁸⁶

Au plan administratif, les réformes s’inspirent du principe hiérarchique et de l’unité de commandement. Alors que la notion de postes “politiques” émerge lentement, deux grandes questions politico-administratives restent en suspens. Qu’advient-il du pouvoir de nommer les fonctionnaires? Et envers qui les employés des départements sont-ils responsables? Les réponses à ces questions touchent au coeur d’un outil politique important, le pouvoir de nomination, ou patronage. Certains croient que le seul fait de rendre l’exécutif responsable devant l’assemblée suffit. Pour eux, le pouvoir de nomination a peu d’importance. Pour d’autres, la “responsabilité ministérielle” est un leurre tant que les nominations continueront d’être faites par Londres ou, localement, par le gouverneur.

generally, from the discussion of abstract & theoretical questions by which the Government of Canada, in former times, has been too often and too seriously embarrassed, to the calm & dispassionate consideration of practical measures for the improvement and advancement of the internal prosperity of the Province.” Stanley to Bagot, 8 octobre 1841. W. Kennedy, Statutes, Treaties..., 1713-1929, idem, p.459.

⁸⁶Bagot à Stanley, 26 septembre 1842, *ibid.*, p.482. En italique dans la source.

1.2.2 Responsabilité et patronage

Les nouvelles institutions n'ont pas amoindri l'importance politique et symbolique du pouvoir de nomination. Bien qu'aucun groupe ou parti politique présent à l'assemblée n'ait d'organisation solide ou de programme bien arrêté, chacun a ses partisans et, pendant quelques années, tous s'entendent sur un point: éviter qu'un seul groupe ne soit majoritaire. Le gouverneur Bagot observe: "Hence an attempt to govern by a single party and to confer on them the whole patronage and power of the Government has invariably united all parties in opposition, and has led to the defeat of the Government in the popular branch of the Legislature."⁸⁷

Au cours du mandat du gouverneur Metcalfe, successeur de Bagot, la question du patronage fait partie de la lutte que se livrent le gouverneur et les membres du conseil exécutif. Comme nous l'avons vu, le patronage politique doit être conçu dans le contexte de la lutte politique pour le pouvoir. Le patronage est important pour tous. Pour ceux qui le détiennent, il fait partie des instruments disponibles pour conserver le pouvoir. Pour ceux qui aspirent au pouvoir, il permet, par des promesses, de gagner des appuis en vue d'y arriver. Enfin, pour ceux qui le sollicitent, il constitue un des motifs d'appuyer l'un ou l'autre des partis. Ce patronage n'a pas seulement une influence lors de l'entrée en fonction dans l'administration. Il est également un instrument de contrôle. La personne ou le groupe qui possède l'autorité d'embaucher ou de mettre à pied les fonctionnaires, possède *de facto* le contrôle de l'administration. C'est aussi un symbole de l'unité de commandement et de la suprématie politique que d'avoir l'autorité exclusive de nommer et de démettre les fonctionnaires.

Dans les années qui suivent immédiatement l'union, les nouvelles conditions politiques et administratives modifient l'objet de la lutte politique. Le loyalisme de la

⁸⁷Bagot à Stanley, 23 février 1842, *ibid.*, p.461.

colonie envers la métropole semble généralement assuré⁸⁸. Les rivalités portent plutôt sur la question de savoir qui exercera le commandement politique. Dans ce contexte, le contrôle du patronage peut être déterminant dans les luttes politiques qui s'engagent.

Le gouverneur Metcalfe se considère garant de l'unité de l'empire⁸⁹. Pour lui, le principal défaut du type de gouverne qui cherche à s'établir est qu'il tend à dépendre des partis. Si la lutte partisane est habituellement la forme que prend la lutte politique dans un État indépendant, ce ne saurait être la même dans une colonie pour la simple raison qu'une fois au gouvernement, un parti pourrait vouloir faire de la colonie un État indépendant. Comment le gouverneur pourrait-il, au nom de la métropole, soutenir un tel gouvernement? Le rôle du gouverneur, comme fonctionnaire britannique, est donc de gouverner au-delà des partis afin de préserver le lien impérial.

La pratique alors en vigueur veut que le gouverneur "consulte" le Conseil exécutif avant de faire des nominations. Lorsque deux partis s'unissent pour réclamer le contrôle entier du patronage, le gouverneur Metcalfe refuse "...to have no judgement of my own; to bestow patronage of the Government exclusively on their partisans; to proscribe their opponents; and to make some public and unequivocal declaration of my adhesion to these conditions (...)." ⁹⁰ Devant ce refus, tous les membres du conseil, sauf un, démissionnent, en partie parce que le gouverneur a procédé à des nominations sans consultation. Pour les leaders démissionnaires, Lafontaine et Baldwin, "...the different views entertained between them and the head of the Government had resulted in appointments not only

⁸⁸Mais pas complètement. Ainsi, le mécontentement créé par l'adoption par la métropole des *Corn Laws* et d'une politique de libre-échange alimente un mouvement politique prônant l'annexion aux États-Unis.

⁸⁹"It will also be my study to promote loyalty to our gracious Sovereign, and attachment to the British Empire." Metcalfe à Stanley, 5 août 1843. W. Kennedy, *Statutes, Treaties* ..., p.493.

⁹⁰Metcalfe, cité dans W. Kennedy, *Statutes, Treaties*..., idem, p.493.

against their advice, but in appointments and proposals to make appointments, without even consulting them (...).”⁹¹

Le gouverneur interprète les demandes de Lafontaine et Baldwin de la manière suivante:

“... the Governor General (...) should agree to make no appointment, and no offer of an appointment, without previously taking the advice of the Council; that the lists of candidates should in every instance be laid before the Council: that they should recommend any others at discretion, and that the Governor General, in deciding after taking their advice, should not make any appointment prejudicial to their influence. In other words, *that the patronage of the Crown should be surrendered to the Council, for the purchase of Parliamentary support (...)*.”⁹²

Pour lui, cette exigence est inacceptable. Il doit demeurer un certain équilibre.

Un gouverneur

“... would not make any stipulation, and could not degrade the character of his office, nor violate his duty by such a *surrender of the Prerogative of the Crown*. He appealed to the number of appointments made by him on the recommendation of the Council, or to the members in their departmental capacity, and to instances in which he had abstained from conferring appointments on their opponents, as furnishing the proof of the great consideration which he had evinced towards the Council in the distribution of the *patronage of the Crown*. He had at the same time objected, as he always has done, to the exclusive distribution of patronage with party views, and maintained the principle, that office ought in every instance to be given to the man best qualified to render efficient service to the State; and where there was no such pre-eminence, he asserted his right to exercise his discretion.”⁹³

⁹¹Déclaration écrite à l’Assemblée législative, 29 novembre 1843, Debates of the Legislative Assembly of United Canada, vol III, 1843, Montréal, Centre de recherche en histoire économique du Canada Français, 1975, p.1039.

⁹²Ibid., pp.1039-1040. Nous soulignons.

⁹³Ibid. Nous soulignons.

Sa volonté de conserver le patronage est fermement soutenue en Angleterre par le ministre Stanley:

“[Le patronage] is an instrument, effective in all Governments, but peculiarly so in colonial ones; as long as you keep it in your own hands, and refuse to apply it exclusively to party purposes, it will be felt that you have really substantial power, (...) but if you let your Council take this out of your hands, they will at once strengthen a party already too compact and too powerful, and tend to reduce your authority, as I doubt not they would desire, to a nullity.”⁹⁴

Autrement dit, les autorités britanniques ne sont pas disposées à laisser agir un gouvernement représentatif, puisqu’elles refusent d’admettre que les différences d’opinions puissent affecter la gouverne. Elles cherchent plutôt à gouverner au-delà des partis, présumément dans l’intérêt de la colonie.

Suite au décès du gouverneur Metcalfe, et à un changement de gouvernement et de politique en Angleterre, son successeur, le gouverneur Elgin, place la question du patronage dans le contexte général de la légitimité des institutions. “It is of more importance in my opinion to Great Britain, that the people of the province should be satisfied with the Constitution under which they live (...) than I should achieve triumphs over my responsible advisors on the subject of appointments to office.”⁹⁵ C’est sans doute pourquoi il est d’avis que

“(...) the less you meddle in Canadian [appointments] even by the issue of Royal warrants the better. (...) You cannot effectually control them. By seeming to endeavor to do so you enable on the one hand designing colonial administrations to make you share the odium of obnoxious nominations, while on the other you

⁹⁴Stanley à Metcalfe, 1er novembre 1843; cité dans W. Morrel, British Colonial Policy in the Age of Peel and Russell, Oxford, Frank Cass & Co., 1966, p.60.

⁹⁵Elgin à Grey, 27 mars 1848, Elgin-Grey Papers, 1846-1852, Ottawa, J.-O. Patenaude, vol I, 1937, p.140.

rouse that jealousy of imperial interference which has heretofore produced such mischievous effects in Canada.”⁹⁶

Toutefois, il est manifeste que la perte du patronage modifie singulièrement la position du gouverneur.

“I feel (...) that a Governor General by acting upon them with tact and firmness may hope to establish a moral influence in the Province which will go far to compensate for the loss of power consequent to the surrender of patronage to an Executive responsible to the local Parliament.”⁹⁷

Une fois admis que le patronage relève des politiciens de la colonie, il reste une question à résoudre, soit la manière technique d’officialiser les nominations⁹⁸. Rapidement, le patronage devient un outil dans la formation et le maintien en poste d’un groupe de dirigeants.

“...my belief, that, (...) they used patronage for party purposes with quite as little scruple as his first council: and [Mr] Draper’s last speech in Parliament, giving an account of certain transactions which had taken place (...) contained the most

⁹⁶Elgin à Grey, 22 janvier 1848, Elgin-Grey Papers..., idem, pp.119-120.

⁹⁷Elgin à Grey, 13 juillet 1847, Elgin-Grey Papers, idem, p.58.

⁹⁸Cette question n’est pas qu’opérationnelle. Le ministre Grey considère que la manière d’officialiser les nominations a une importance symbolique certaine. “The practice has grown up of late of making them by the authority of the Governor instead of that of the Queen (...). I greatly doubt the expediency of this change -- in the immediate neighbourhood of the U. States it seems to me a very questionable policy to allow to fall into disuse any form wh. mark the difference between republican & monarchical institutions (...). I believe that change of practice arises chiefly from a dislike of paying the stamps & fees (only about 11£) on the Queens warrant (...).” Grey à Elgin, 2 juin 1847, Elgin-Grey Papers..., idem, pp.38-39. Après quelques explications entre la colonie et la métropole, la pratique d’officialiser les nominations par le biais de la seule autorité du gouverneur est confirmée. Londres abandonne toute prétention à influencer les nominations dans les domaines sous la juridiction de la colonie.

arrogant assertions of the rights of Ministers in this matter ever propounded in the Canadian House of Commons.”⁹⁹

L’exercice du patronage, ou la nomination des fonctionnaires, devient donc guidé par de nouveaux impératifs: l’accès ou le maintien d’une équipe dirigeante au pouvoir. En outre, la subordination des fonctionnaires à des postes politiques tend à sécuriser leur position, comme l’avait expliqué le ministre Glenelg dès 1835:

“The inferior members of the different offices should consider neutrality (...) as at once their duty and their privilege. *Diligently obeying all the lawful commands of their superiors*, they will be exempted from censure if the course which they have been directed to pursue should issue in any unfortunate results.”¹⁰⁰

Cette configuration des institutions, et des principes et pratiques qui leurs sont associés, confirmée par l’élection de 1847, institue la forme historique appelée “gouvernement responsable”¹⁰¹. Pour la Province du Canada, le gouvernement responsable incarne, d’abord, la confirmation d’une idée de droit dominante: l’instauration d’une certaine dualité, mais non l’égalité, entre les deux groupes linguistiques en présence. Ensuite, il confirme l’implantation dans la colonie de

⁹⁹Elgin à Grey, 17 mars 1848, Elgin-Grey Papers..., idem, p.136.

¹⁰⁰Glenelg à F.B. Head; 5 décembre 1835. Dans W. Kennedy, Statutes, Treaties...713-1929, idem, p.326. Nous soulignons.

¹⁰¹Les dates et les critères de l’avènement de cette forme de gouvernement varient selon les auteurs. Le critère le plus fréquent est le choix des membres du gouvernement parmi la coalition majoritaire suite à l’élection de 1847. Voir P. Cornell, The Alignment of Political Groups in Canada, 1841-1867, Toronto, University of Toronto Press, 1962, p.25; C.-M. Boissonneault, “Naissance du régime parlementaire”, Bulletin d’histoire politique, 6(3), 1998, pp.9-25.

l'essentiel des pratiques et des principes des institutions politico-administratives britanniques telles que remaniées après 1832¹⁰².

Quels sont les impacts des changements que nous venons de décrire? Au plan politique, premièrement, la configuration institutionnelle héritée de la constitution de 1840 souscrit aux principes du gouvernement représentatif¹⁰³. Cet aspect est fondamental. Ainsi, les institutions de gouverne reposent sur un principe de légitimité dominant, la représentation "populaire"¹⁰⁴. Il n'est pas anodin, par ailleurs, que ce principe prévale. Il correspond à la conception "moderne" de l'individu et de son rôle dans la gouverne de la communauté politique à laquelle il appartient¹⁰⁵. En outre, la procédure de désignation des représentants, l'élection, est aussi très importante en ce

¹⁰²Le gouvernement responsable n'est pas l'indépendance politique, loin de là. Il ne faut pas oublier, comme le rappelle J. Hodgetts, (Pioneer Civil Service, idem, p.viii) que plusieurs fonctions administratives ou politiques n'ont été remises à la colonie que beaucoup plus tard. En outre, il faut garder à l'esprit que même dans les domaines où la colonie est devenue "autonome", le gouverneur et le gouvernement britannique conserveront pendant plusieurs décennies un droit de regard sur les lois adoptées par la province. Pour A. Greer, "...the British colonial regime was not so much restored as reconstituted." dans "1837-1838 Rebellion Reconsidered", C. Wallace et R. Bray (ed.), Reappraisals in Canadian History - Pre-Confederation, Scarborough, Prentice Hall Allyn and Bacon, 3^e édition, 1999, p.318. Toutefois, il ne faut pas non plus minimiser l'ampleur du changement.

¹⁰³ Soit la désignation des gouvernants par des élections à intervalles réguliers, une certaine indépendance des gouvernants vis-à-vis des électeurs, la liberté d'opinion politique et, enfin, la soumission des décisions à l'épreuve de la discussion. B. Manin, Principes du gouvernement représentatif, Paris, Calmann-Lévy, 1995, pp.17-18.

¹⁰⁴Il va sans dire que le régime n'est pas "démocratique", au sens actuel. Peu de personnes ont le droit de vote et seules celles qui possèdent ce droit peuvent se porter candidat. Il est également important de préciser que, même dans son acception courante, "La démocratie représentative n'est pas un régime où la collectivité s'autogouverne, mais un système où tout ce qui tient au gouvernement [à la gouverne] est soumis au jugement public." B. Manin, idem, p.245.

¹⁰⁵P. Miller, Defining the Common Good, New York, Cambridge University Press, 1994.

qu'elle permet aux individus ayant droit de vote de donner leur consentement explicite à être gouvernés par ceux qui sont élus¹⁰⁶.

Deuxièmement, le rôle de la gouverne est en évolution rapide. Les institutions politico-administratives jouent un rôle de plus en plus actif dans la société. Il est dès lors primordial que ces interventions soient perçues comme légitimes. La représentation politique, confirmée par l'élection, constitue une telle base. C'est sur elle que s'appuie le corollaire de la doctrine du "gouvernement responsable", la "responsabilité ministérielle". Au plan administratif, les fonctions de l'administration, bien que peu élaborées, sont divisées en un certain nombre d'entités organisées hiérarchiquement. Le poste le plus élevé dans chacune de ces entités est occupé par une personne élue.

Troisièmement, au carrefour des plans politique et administratif, la configuration institutionnelle renforce singulièrement la capacité d'intervention des institutions politico-administratives. En effet, cette capacité d'intervention est démultipliée par la jonction, par le biais de chefs communs, de trois institutions: l'assemblée, le gouvernement et l'administration. Ainsi, le pouvoir d'impérer et l'autorité d'administrer sont réunis. L'assemblée continue de faire des lois mais elle est désormais guidée par un gouvernement composé de chefs de départements administratifs. La fusion de ces deux rôles permet, d'un côté, de faire les lois "nécessaires" au bon fonctionnement administratif et, de l'autre, de faciliter l'exécution des lois par le lien entre le législatif et l'administration.

¹⁰⁶B. Manin, *idem*, pp.113-116. Le gouvernement représentatif repose sur "[une] croyance que seul le consentement et la volonté constituent la source de l'autorité légitime et fondent l'obligation des membres de la société à l'égard du pouvoir (...)." *Ibid.*, p.115. Quant aux personnes qui bénéficiaient des anciennes conditions: "They ultimately depended for their governmental place on the governor's authority and on imperial policy; and they could be bypassed or removed, and finally were, without recourse to the Upper Canadian populace." J. Careless, "The Place, the Office, the Times and the Men". Dans J. Careless (ed.) The Pre-Confederation Premiers: Ontario Government Leaders, 1841-1867, Toronto, University of Toronto Press, 1980, p.6.

Quatrièmement, à cette dimension institutionnelle s'ajoute une pratique importante: le passage de la prérogative royale de nomination, le patronage, entre les mains des représentants de la population. Ce transfert a plusieurs implications. Au plan politique, bien que le patronage continue de servir à consolider les institutions de gouverne, et à soutenir un pouvoir, il est important de noter que ceux qui l'exercent et ceux qui le sollicitent ou en bénéficient font maintenant partie de la même communauté politique¹⁰⁷. À partir de ce moment, le patronage ne vise plus à soutenir un principe de légitimité. Cette question est résolue. Il est désormais utilisé dans le contexte d'une rivalité politique, qui se déroule dans un cadre globalement légitime, en vue de consolider la position politique de certains individus, qui contrôlent ou aspirent à contrôler ce patronage, à l'égard d'autres individus intéressés aux fonctions politiques. Puisque la nomination dépend d'un "parti", ou d'un groupe, la qualité première des fonctionnaires change, passant du loyalisme envers la couronne à celle de "partisan" du groupe qui forme, ou cherche à former, le gouvernement. Au plan administratif, le patronage confirme le contrôle de l'administration par les représentants élus. Le fait que les fonctionnaires sont désignés par les représentants de la population, tend à répandre l'idée que l'administration est une entité répondant à la volonté populaire telle qu'exprimée par les représentants élus et que, conséquemment, les fonctionnaires n'ont pas de pouvoir autonome. De plus, ils ne sont pas directement "responsables" de leurs actions puisque les politiciens élus le sont.

¹⁰⁷Incidentement, dans les domaines sous le contrôle du gouvernement de la province, la résidence permanente dans la colonie devient une qualité nécessaire.

1.3 Conclusion

Au terme de cette période, le territoire et les populations cédés par la France en 1763 sont étroitement imbriqués dans le système colonial britannique. Cet état de chose n'est pas fortuit. Bien que des actions militaires ont été menées, les institutions politiques et administratives ont puissamment contribué à l'établir. Soutenue par une idée de droit qui suppose le maintien d'un lien colonial, ces institutions ont permis de définir des charges politiques et administratives et d'encadrer les personnes nommées à ces charges. L'insistance sur le loyalisme, et la méfiance à l'égard de tout autre principe, ont guidé la sélection de ces personnes, dans la métropole comme dans les colonies. Pendant les premières décennies, la domination de la gouverne par des institutions reposant sur la nomination a diminué le rôle des institutions représentatives apparues après 1791.

Après l'intervention militaire de 1837-1838, des réformes importantes du cadre colonial ont été entreprises. Elles ont mené à une plus grande autonomie interne, à une diminution du rôle de gouverneur, et à la montée du gouvernement représentatif et d'institutions inspirées de ce principe. L'expression "gouvernement responsable" condense l'essentiel de ces modifications. Toutefois, ces changements ont conservé intact le pouvoir de nomination.

Cette forme historique instituée, dans un cadre colonial, une configuration particulière du pouvoir politique et de l'autorité administrative. Non seulement la représentation et la gouverne sont-elles réunies mais, en vertu du fonctionnement même de cette forme de gouvernement, *la représentation légitime la gouverne*, c'est-à-dire que les actions des gouvernants sont présumées avoir été consenties par la population. Au plan administratif, les chefs de l'administration sont des politiciens élus. En ce sens, la fonction administrative prend la forme d'une *administration* et devient annexée au commandement, à la volonté politique. Les politiciens peuvent jouer le double rôle de transmettre les exigences administratives dans des lois et d'assurer l'application régulière

de celles-ci. Fait capital, l'administration se trouve ainsi légitimée aux yeux des gouvernants et de la population de la colonie. *Sa légitimité repose d'abord et avant tout sur sa soumission au gouvernement représentatif.*

Pour la communauté politique, le gouvernement responsable constitue une adaptation de la gouverne plus conforme aux aspirations dominantes et aux conditions économiques et sociales changeantes¹⁰⁸. Il réunit les dimensions politique (le commandement), et symbolique (la représentation) de la gouverne dans une configuration politico-administrative assez stable pour se maintenir et se développer. Ce mode de gouverne fournit un cadre et des processus globalement légitimes à l'intérieur desquels, pour un certain temps, des programmes politiques et administratifs précis, visant notamment le développement et l'expansion de la communauté politique, pourront être conçus et mis en oeuvre.

¹⁰⁸“The collapse of the rebellion served to clear the political market place and facilitated the establishment of a society in which capitalist relations would dominate.” B. Young, “Positive Law, Positive State: Class Realignment and the Transformation of Lower Canada, 1815-1866”, dans A. Greer et I. Radforth (éd.), Colonial Leviathan..., idem, p.51. Pour un point de vue semblable à propos du Haut-Canada, voir C. Anstead et N. Bouchier, “The ‘Tomstone Affairs’, 1845: Woodstock Tories and Cultural Change”, Ontario History, 86(4), 1994, pp.363-381.

Chapitre 2

Gouverne politique et administrative (1848-1917)

Ce chapitre couvre une période charnière. Il montre les relations entre le phénomène d'institutionnalisation du commandement politique et, sous l'influence de transformations socio-économiques, l'évolution générale de la gouverne politico-administrative et des qualités requises pour accéder à un poste dans l'administration.

Au cours de la période, la communauté politique connaît des transformations majeures sur presque tous les plans. La gouverne, déjà transformée par la représentation et la responsabilité, est remodelée par l'introduction du fédéralisme lors de la confédération. La superficie couverte par ce nouveau régime politique est multipliée plusieurs fois par l'ajout de nouvelles provinces et de territoires. La population et l'activité économique continuent de s'accroître et de se diversifier.

L'adoption des principes du gouvernement représentatif et de la doctrine du gouvernement responsable a modifié la gouverne de la communauté. La configuration des pouvoirs et de l'autorité rend possible une plus grande capacité d'intervention politique de la part de l'État. Il devient législateur¹. La loi permet de changer certaines normes qui régissent la société. De fait, plusieurs changements suivent ou entraînent l'intervention législative de l'État pour réguler le cadre de l'activité économique et

¹“L'État législateur témoigne d'une conception politique particulière; selon cette conception, ce sont les normes qui expriment le plus parfaitement possible la volonté générale, sans qu'il y ait lieu de la discuter. Ces normes veulent être le droit et doivent en conséquence s'attribuer certaines propriétés en vertu desquelles toutes les affaires du domaine public peuvent leur être soumises.” C. Schmitt, “Légalité et légitimité” dans Du politique - “légalité et légitimité” et autres essais, Pardès, Puiseaux, 1990, p.39. Pour J. Freund, la loi est “...l'instrument de médiation entre le commandement et l'obéissance, de sorte qu'elle n'a de consistance que par la présence simultanée de ces deux termes (...)” L'essence du politique, Paris, Sirey, 1965, p.227.

sociale. Par le biais de “bills privés”, par exemple, les citoyens peuvent créer des associations de bienfaisance, des compagnies, ou encore obtenir l’autorisation de construire des routes, des ponts, etc.² En tant que corpus de normes impersonnelles, la loi possède la capacité d’influencer le social. Corollairement, cette capacité entraîne une certaine rupture entre la loi et son application et, dans le cas des lois publiques, contribue à l’expansion d’une *administration* chargée de réaliser les desseins qu’elles contiennent³.

Parallèlement, le commandement est institutionnalisé. Personne ne peut prétendre édicter des normes ou décider en dernier ressort pour la communauté, à moins d’avoir obtenu, par la sanction électorale, la capacité de “représenter” la communauté. La mise en oeuvre de ce principe par le biais du gouvernement responsable implique une lutte entre les différents groupes qui prétendent être en mesure de gouverner. La structure qui

²Dans la province du Canada, cette croissance de la législation a commencé peu après l’Union et s’est accélérée par la suite. Entre 1841 et 1865, 3 252 lois privées et publiques ont été adoptées, une moyenne de 143 par session parlementaire. Voir J. O. Côté, Political Appointments and Elections in the Province of Canada, From 1841 to 1865, Ottawa, G. E. Desbarats, 2^e édition, 1866, p.15. Cette période marque un développement rapide de “l’État de droit”, c’est-à-dire: “...un système d’organisation dans lequel l’ensemble des rapports sociaux et politiques sont soumis au droit.”, J.-P. Henry, “Vers la fin de l’État de droit?”, Revue de droit public et de la science politique en France et à l’étranger, no.6, 1977, p.1208. Cette évolution n’est pas fortuite car “...le droit suppose une unité politique déjà formée ou en voie de formation (...) [il] se manifeste en même temps que le public se constitue, c’est-à-dire les dispositions juridiques donnent forme à la volonté publique (...)” J. Freund, op.cit., p.335.

³ “L’État législateur consacre la séparation entre loi et application de la loi, législateur et organe exécutif. (...) les lois ne règnent pas, elle valent simplement comme normes.” C. Schmitt, op.cit., p.40. Toutefois, selon F. Von Hayek, pour que cette distinction apparaisse et conduise à l’instauration d’une administration, il faut qu’une autre condition soit remplie. À cet effet, il formule une distinction entre deux types de loi. Le *nomos*, la loi qui établit des “règles de juste conduite”, et le *thesis*, la “loi du législateur”, qui demande à quelqu’un de faire quelque chose ou, plus généralement, qui prescrit des “règles ou règlements d’organisation”. F. Hayek, Droit, législation et liberté, tome 1, Règles et ordre, Paris, Presses Universitaires de France, 3^e édition, 1992, chapitres 5 et 6. L’État législateur de Schmitt correspond au second type. L’État *libéral*, avec son accent sur le maintien d’un ordre interne appuyé sur la police et les tribunaux, et financé par une fiscalité minimale, correspond au premier type.

encadre cette lutte devient plus formelle. Les actions entreprises en vue d'atteindre le pouvoir prennent appui à la fois sur cette structure et sur des éléments extérieurs.

Bien que l'expression "gouvernement responsable" mette l'accent sur le dernier terme, en pratique ce type de gouvernement atteste surtout d'un accroissement de la capacité d'agir du commandement politique. Autour de la notion de responsabilité, c'est un appareil de gouverne qui se construit. Au chapitre précédent, nous avons noté l'interdépendance de deux phénomènes: la mise en place d'un gouvernement responsable, basé sur la représentation, et la naissance d'une administration intimement liée à ce gouvernement. Ce développement se poursuit. De nouvelles structures administratives sont mises en place et, avec elles, de nouveaux rôles émergent. Les rôles des gouvernants et des administrateurs se précisent, de même que les "qualités" requises pour les assumer.

Pour l'ensemble de la période, la configuration des pouvoirs et de l'autorité instaure un régime de fonctionnement qui repose sur un rapport particulier entre l'administration et la politique. Du point de vue de l'exercice du pouvoir de nomination, ce rapport se caractérise surtout par la dépendance de l'administration à l'égard du politique. Au plan opérationnel, cette dépendance se reflète dans le fait que l'accès aux postes dans l'administration relève d'une décision explicite du commandement politique.

Au cours de la période, une grande question alimente les réflexions. Quels facteurs devraient guider la nomination aux fonctions de l'administration? Ou, plus précisément, quelles qualités devraient régir ou influencer cette décision? Deux types de réponses sont apportées. Au plan politique, nous venons de le voir, la prérogative royale de nommer les fonctionnaires est passée aux mains du nouveau commandement. La principale considération de la période est de solidifier ce commandement par la formation de groupements politiques stables aux fins de la lutte électorale. Une institution continue de se développer: le parti politique. Dès lors, en vue de consolider le commandement, le soutien au parti au pouvoir devient une considération qui imprègne la plupart des

nominations. Chaque fonctionnaire nommé doit, d'une certaine manière, être "partisan" du parti au pouvoir. Un système de patronage politique de plus en plus complexe se développe autour de cette qualité. Cette situation a également pour effet d'assurer la consolidation de l'administration.

Au plan administratif, les nouvelles actions de l'État et le développement de l'administration rendent de plus en plus pressant de tenir compte d'autres facteurs que le caractère partisan lors du recrutement des fonctionnaires. Les aptitudes des fonctionnaires deviennent un facteur pertinent. À partir de 1857, plus particulièrement, il se développe dans l'administration des structures formelles visant à définir et à tester ces aptitudes avant ou après l'entrée des fonctionnaires dans l'administration ou avant une promotion. En outre, sur la base de ces aptitudes, l'administration est divisée en classes, ce qui favorise l'établissement d'examens et d'un système de promotion à l'intérieur et entre les classes. À mesure que l'administration s'affirme comme une entité ayant un rôle particulier dans la gouverne, des groupes réclament une plus grande indépendance de celle-ci à l'égard de la politique. Au plan opérationnel comme au plan symbolique, l'administration se définit comme un univers de rationalité, de compétence, de neutralité, capable de soutenir toute politique par sa capacité d'analyse et d'exécution. Les luttes politiques et le patronage sont présumés entraver la progression d'un mode de gouverne axé sur une administration rationnelle. Avec l'expansion graduelle de l'administration au cours de la période, un argument émerge: la communauté politique ne saurait continuer de se développer, ni être gouvernée "efficacement", sans la présence d'une administration "rationnelle" et "professionnelle" répondant à ses impératifs propres, particulièrement en ce qui concerne le recrutement de ses membres. Cet argument sera admis par le commandement politique en 1908 lors de la création de la commission du service civil, chargée de régir une partie du recrutement pour les emplois dans la capitale.

En somme, il se produit une évolution importante des fondements de la légitimité de l'administration. Pendant que le fondement politique consolide la présence de l'administration dans la communauté, les aptitudes des fonctionnaires émergent comme qualités essentielles à l'action administrative. Au terme de la période, l'autonomie d'une partie de l'administration à l'égard du commandement politique est admise. Le rôle technique de l'administration et les aptitudes des fonctionnaires à remplir ce rôle émergent comme fondement de la légitimité de l'administration.

2.1 Gouvernement responsable, patronage politique et administration

L'institutionnalisation du commandement politique sous la forme d'un "gouvernement responsable" ne signifie pas un effacement complet des anciennes pratiques, mais bien une évolution de celles-ci. Ainsi, parmi les attributions de ce gouvernement se retrouve l'ancienne prérogative royale exercée par les gouverneurs de nommer, entre autres, les membres de l'administration. À cet égard, la notion de "couronne" joue un rôle constitutionnel actif.

La nomination aux postes de l'administration demeure une prérogative du commandement politique. Toutefois, comme il s'agit d'un nouveau commandement, l'exercice concret de cette prérogative est influencé par ce qui caractérise ce commandement, c'est-à-dire la représentation et la doctrine du gouvernement responsable. Cette section discute de l'impact de ces nouvelles conditions politiques et de l'influence du pouvoir de nomination sur les plans politique et administratif.

2.1.1 Gouvernement responsable et patronage politique

Il peut sembler étrange que le patronage ait vécu pendant toute la période alors que, du point de vue administratif, voire politique, les solutions de rechange opérationnelles retenues par la suite étaient connues longtemps avant leur mise en oeuvre.

Pour tenter de comprendre le passage entre ces deux mondes, il faut, à notre avis, examiner l'importance du patronage au point de vue de la doctrine du gouvernement responsable et des nouvelles règles de lutte politique instaurées par la représentation et les nouveaux cadres institutionnels que sont l'Union et la Confédération⁴. En outre, il ne faut pas ignorer les effets de ce patronage sur la formation et l'expansion de l'administration. Selon la doctrine du gouvernement responsable, la prérogative de nommer ou de démettre les fonctionnaires appartient au commandement politique, *pourvu qu'il en porte la responsabilité*. Par exemple, R. Baldwin fait appel à cette doctrine pour justifier le renvoi d'un employé: "Mr. Ferres held his appointment during pleasure of the Crown, which had the power at any time to remove him, provided the Ministry assumed the responsibility for the act."⁵

Inversement, pour que le commandement puisse porter entièrement cette responsabilité, il doit déterminer, à son gré, qui sera nommé à l'administration. En outre, selon la doctrine, le commandement politique doit dominer. C'est par le biais des nominations et des promotions que l'administration demeure soumise à la politique et que le commandement peut se porter garant de son action. Dans ce contexte, les décisions concernant les nominations ne se laissent pas encadrer; les facteurs à prendre en compte relèvent de la discrétion des personnes en charge. Le commandement obtient des avis de sources de son choix. En général, "...le gouvernement doit être capable, en toute confiance, de s'en rapporter aux avis et recommandations de ceux des représentants du peuple qui, d'ordinaire, le soutiennent et partagent avec lui le mérite ou le blâme de ces nominations (...)." ⁶ Selon cette position, tant que les "représentants du peuple" peuvent

⁴Précisons que notre objet n'est pas le patronage. Il tombe sous notre étude seulement dans la mesure où son fonctionnement affecte ou influence l'administration.

⁵Debates of the Legislative Assembly of United Canada, 1849, vol. I, Montréal, Centre de recherche en histoire économique du Canada Français, 1975, p.550.

⁶M. E. Miall, assistant-commissaire au Revenu intérieur, Rapport du comité spécial nommé pour s'enquérir de la condition actuelle du service civil, Journaux de la

être appelés à justifier leur choix et être blâmés, voire remplacés, lorsqu'ils se trompent, le principe politique de la responsabilité est sauf.

Le gouvernement représentatif introduit une importante innovation qui influence la doctrine de la responsabilité: le pouvoir de commandement est institutionnalisé. Le droit de commander s'acquiert au terme d'une lutte électorale. Sur le modèle de l'ancienne configuration, où le loyalisme était une qualité primordiale, les politiciens cherchent à consolider leur position par l'exercice du pouvoir de nomination. À cet égard, ils valorisent chez les personnes nommées des qualités susceptibles d'avoir un tel effet. Avec le gouvernement représentatif, la prérogative de nomination est transformée en un outil dans la lutte politique, en "patronage politique"⁷. Au départ, ce patronage est surtout utilisé pour cimenter les majorités parlementaires. Mais, à mesure que les groupes, puis les partis politiques cherchent à consolider la communauté politique et leur place dans celle-ci, le pouvoir de nommer les fonctionnaires aux emplois publics s'avère un atout important⁸. Il devient un outil dans la construction de "machines" politiques capables de remporter les luttes électorales au niveau des circonscriptions. Tout au long de la période, le rôle du patronage dans le fonctionnement du gouvernement et de l'administration est une préoccupation constante; autant pour ceux qui exercent le commandement, ou qui cherchent à s'en emparer, que pour ceux qui sollicitent leur influence pour être nommés à un poste dans l'administration.

Chambre des Communes, Appendice 7, 1877, p.15.

⁷D'autant que la lutte est féroce. Voir J. Dent, The Last Forty Years, Toronto, McClelland and Stewart, (1881), édition abrégée, 1972, pp.141, 171-73; L. Turcotte, Le Canada sous l'Union, Québec, Imprimerie Demers, 1882, p.5.

⁸ Particulièrement après la confédération, "The parties established a common institutional framework, largely through the management and manipulation of a national public service." R.K. Carty, "On the Road Again: 'The Stalled Omnibus' Revisited", dans C.E.S. Franks et al, Canada's Century: Governance in a Maturing Society, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 1995, p.195. Pour l'auteur, ce système de partis est mort en 1918 lorsque la réforme du service civil a aboli le patronage.

Certains auteurs ont banni tout examen sérieux du patronage en lui prêtant un caractère immoral, un air ancien et un peu honteux. Ils l'ont attribué à la cupidité des politiciens qui, par mauvaise volonté, ont mis du temps à se rallier à la "vraie" manière de nommer les fonctionnaires, c'est-à-dire le concours⁹. Quant aux personnes qui sollicitent ces "faveurs", elles sont excusées par la rareté des emplois et par le contexte un peu "fruste" qui prévalait au moment de l'industrialisation¹⁰. Ce genre de conception paraît discutable. D'autres auteurs, toutefois, ont attribué au patronage un rôle plus constructif dans la consolidation des deux régimes politiques de la période, l'Union et la Confédération, et la formation de leurs institutions de gouverne¹¹. Rappelons, à la suite de V. Lemieux, que le patronage politique doit se comprendre comme une triade dans le

⁹C'est, globalement, la position de R. Dawson, The Civil Service of Canada, London, Oxford University Press, 1929; en particulier dans la partie I, aux chapitres 2 et 3, qui porte sur l'histoire de l'administration, "an inglorious period [that] has been largely a fight against the spoilsman and party patronage (...)." Ibid., p.126. Pour un exemple de la dimension plus "sociale" du patronage, voir A. Gordon, "Patronage, Etiquette, and the Science of Connexion: Edmund Bristol and Political Management, 1911-1921"; The Canadian Historical Review, 80(1), 1999, pp.1-31.

¹⁰Même si G. Stewart figure parmi les auteurs qui octroient un rôle actif au patronage dans la construction de la communauté politique, il situe son origine dans le fait que les emplois publics "were important areas of career opportunities" et que le patronage existait parce que "...society (...) was only beginning to be changed by the consequences of industrialization and urbanization." dans "Political Patronage under Macdonald and Laurier, 1878-1911", American Review of Canadian Studies, 10, 1980, pp.12, 13. C'est aussi la position de A. Gordon, (voir note précédente) pour qui le patronage "did not survive the transition to modernity". Pour une discussion sur la co-existence du patronage et de la modernité, voir S. Noel, "Dividing the Spoils: the Old and New Rules of Patronage in Canadian Politics", Journal of Canadian Studies, 22(2), 1987, pp.72-95. Voir aussi J.-L. Briquet et F. Sawicki (éd.), Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines, Paris, Presses Universitaires de France, 1998.

¹¹Voir F. Underhill, "The Development of National Political Parties in Canada", (1935) reproduit dans F. Underhill, In Search of Liberalism, Toronto, Macmillan Company, 1960, pp.21-42; G. Stewart, The Origins of Canadian Politics, Vancouver, University of British Columbia Press, 1986; N. Ward, "Patronage: Gentle Reflections", Journal of Canadian Studies, 22(2), 1987, pp.177-183.

cadre d'une lutte politique. Cette triade se compose de ceux qui octroient le patronage, de leurs adversaires politiques et de ceux qui sollicitent leurs faveurs.

Pour l'essentiel de la période, la légitimité première de chaque fonctionnaire repose sur un "lien" politique, partisan, entre lui et la personne en autorité qui l'a nommé. Au moment de la nomination, ces deux personnes partagent en principe une même vision, que ce soit à l'égard du sort général de la communauté ou, tout simplement, de la personne, du groupe ou du parti, qui devrait commander. Le commandement politique nomme les fonctionnaires parce que l'élection, et les conventions, lui confèrent ce pouvoir. Inversement, la source ultime du droit des fonctionnaires d'occuper un poste administratif tient à leur lien avec la représentation politique. C'est, à partir de 1848, le sens donné à la théorie ou la doctrine politique du *gouvernement responsable*¹² en ce qui regarde les nominations à l'administration. Selon cette conception, ou tout au moins l'interprétation de celle-ci, la responsabilité des politiciens s'étend à celle de la nomination des fonctionnaires et elle implique un lien partisan. Au moment où la doctrine se développe, un député expose ainsi le sens à lui donner:

"...that although he regarded Responsible Government as party Government, he deprecated the idea that it was solely for a party. (...) appointments should, in all instances, be conferred upon friends if they were fit for the places, but not else. He would condemn the Ministry who on that account, would give it to any man who was unfit. He would rather have a good man of another party, than a bad man of his own."¹³

¹²Le contenu qu'avait alors la doctrine demeure relativement impécis, encore aujourd'hui. Selon G. Patterson, le gouvernement responsable a le statut et les caractères d'un mythe. "Shared myth is a means whereby societies legitimize themselves. Sanctioning existing social orders, it may justify status systems and power structures, and provide rationales for social and political institutions." "An Enduring Canadian Myth: Responsible Government and the Family Compact", *Journal of Canadian Studies*, 12(2), 1977, p.13.

¹³H. Boulton, 3 mars 1848, *Debates of the Legislative Assembly of United Canada*, vol. VII, 1848, idem., p.214. Souligné dans la source.

La légitimité acquise par le politique par le biais de la représentation s'étend donc à l'administration par l'entremise de la responsabilité liée au pouvoir de nomination. En 1849, il est clair pour les politiciens que bien que les fonctionnaires tiennent leur poste selon "bon plaisir", ils sont en fait permanents, mais seulement dans la mesure où ils restent neutres vis-à-vis la lutte politique une fois entrés dans l'administration.

"It is most desirable that subordinate ministerial officers should not be displaced with every change of Administration. (...) it is necessary to have it understood that those who wish their situation to be permanent should forbear from active interference with party struggles, or at least that they should, if they do make themselves active partisans (sic), be prepared to take the consequences."¹⁴

Vingt ans plus tard, peu après la Confédération, la conception n'a guère changé, sinon que le temps semble lui avoir conféré le statut d'un "principe constitutionnel". Le premier ministre Macdonald l'énonce ainsi:

"I think that in the distribution of Government patronage we carry out the true constitutional principle. Whenever an office is vacant it belongs to the party supporting the Government, if within that party there is to be found a person competent to perform the duties. Responsible Government cannot be carried out on any other principle."¹⁵

Vingt ans après, un haut fonctionnaire défend la même doctrine. Pour lui, toutefois, la nomination des fonctionnaires par les politiciens se compare à la situation d'une entreprise.

"D'après notre système de gouvernement (...) les nominations doivent être faites par ceux qui sont responsables de l'administration des affaires du pays (...) tout

¹⁴R. Sullivan, secrétaire provincial, cité par F. Hincks dans Debates of the Legislative Assembly of United Canada, 1849, vol. I, idem., pp.543-544.

¹⁵Lettre à T. Anglin, 10 janvier 1871, cité dans N. Ward, "Responsible Government - An introduction", Journal of Canadian Studies, 14(2), 1979, p.3.

simplement parce que les personnes qui sont chargées du gouvernement du pays sont, je crois, les plus propres à faire ces nominations, tout comme un banquier ou un marchand exigerait d'avoir le choix de ses propres commis, sans égard à l'opinion des gens irresponsables de ses pertes ou de ses profits."¹⁶

En 1882, au moment de présenter une nouvelle loi sur l'administration, le ministre qui en est responsable estime "qu'il y aura toujours de la politique mêlée aux nominations faites par un gouvernement. J'ai encore à voir toutefois un gouvernement qui nommera ses adversaires à un emploi. Comme de juste, un gouvernement nomme ses amis (...)." ¹⁷

Avec le temps, en réponse à la question des qualités requises pour être nommé à un poste dans l'administration, il se développe une certaine "division du travail" entre les partis politiques et l'administration. Les partis accordent la priorité à la qualité qui, de leur point de vue, domine toutes les autres: celle de partisan¹⁸. Quant aux autres qualités, elles relèvent davantage de l'appareil officiel de gouverne, notamment l'administration. Comme nous le verrons plus loin, différents arrangements et organismes *neutres*¹⁹ sont mis en place à l'intérieur de l'administration en vue de définir ces qualités et de les tester.

¹⁶Lt.-col. Chamberlin, Imprimeur de la Reine, dans Premier rapport de la Commission du service civil - Témoignages, 1881, Document de la session no. 113, 1881, p.223.

¹⁷H. Langevin, Débats, 11 avril 1882, p.843. Pour le député G. Casey, le système proposé contient "un défaut vital et fatal (...) l'absence d'une commission du service civil", p.845.

¹⁸C'est ce que constate G. Stewart, "In no case in the correspondence was consideration given to the applicant's qualifications - the sole criterion was service to the party.", "Political Patronage under Macdonald and Laurier, 1878-1911", op.cit., p.4. Il est notable que l'auteur se désole d'avoir à faire cette observation.

¹⁹C'est le propre des organismes étatiques de se prétendre "neutres". "Le gouvernement comme tel est neutre en principe. Cette fiction est nécessaire, puisqu'il prétend décider pour l'ensemble des citoyens et arbitrer les conflits (...). C'est la compétition pour le pouvoir qui jette le trouble dans le gouvernement (...)." J. Freund, op.cit., p.259.

La prochaine sous-section discute des questions partisans; les autres qualités seront couvertes dans la section suivante.

2.1.2 Luites politiques nationales, patronage local

Le régime politique instauré dans la Province du Canada est complètement nouveau pour les politiciens de la colonie. Ils ont encore à formuler les manières licites de prendre le pouvoir, de l'exercer et de le conserver. À cette époque, il n'y a pas de "parti" au sens d'une organisation capable d'influencer le résultat des élections et de développer un programme politique dans ce but²⁰. Dans ce contexte, l'usage du patronage est surtout "statique". Il est perçu au début comme un outil important pour contrôler l'assemblée législative. Il n'est pas utilisé directement dans la construction d'un parti ou stratégiquement dans la lutte électorale²¹. La grande innovation de J. Macdonald, particulièrement après la Confédération, ne fut pas simplement d'utiliser le patronage, mais de le faire d'une manière structurée, "dynamique", en vue de remporter les luttes électorales et de stabiliser le commandement politique²². Son implication personnelle en cette matière fut aussi un ingrédient important de son succès politique²³.

²⁰Sur ce point, voir P. Cornell, The Alignment of Political Groups in Canada, 1841-1867, Toronto, University of Toronto Press, 1962.

²¹"Baldwin was more concerned with administration and broadening participation than he was with specific structural strength of the party throughout localities. (...) It was more a question of running an enlightened administration than of creating a permanent party." Lafontaine avait sensiblement les mêmes préoccupations. G. Stewart, "John A. Macdonald's Greatest Triumph", Canadian Historical Review, LXIII (1), 1982, pp.12, 13.

²² "...Macdonald's great impact was owing to the fact that he made a continuing effort to ensure that patronage was used to build up permanent party loyalty and resilient party discipline." G. Stewart, The Origins of Canadian Politics, idem, p.68.

²³"...Macdonald, throughout his long years in power, paid extraordinary attention to the smallest details of patronage and party matters." Ibid., p.58. Cette attitude contraste avec le peu d'attention qu'il portait aux tâches administratives. "Macdonald ignored the specific duties of the Attorney General's Department of which he was the formal head." J. Phelan, The Ardent Exile: The Life and Times of Thomas D'Arcy

Le patronage comme manière de récompenser ses plus ardents supporters est devenu déterminant pour maintenir l'unité de son parti²⁴.

Le mode électoral adopté pour établir le gouvernement représentatif repose sur la géographie. Dès lors, la prise du pouvoir au niveau central dépend d'une lutte électorale qui, elle, se déroule localement, au niveau de chaque circonscription²⁵. Pour un chef de parti, l'accès au commandement réside dans l'accumulation d'un plus grand nombre de représentants locaux favorables à son parti plutôt qu'à celui de ses adversaires. Le patronage politique, dans ce contexte, permet à un parti de prendre, d'exercer et de conserver le pouvoir²⁶. En outre, combiné à la participation électorale, et au patronage

McGee, Toronto, Macmillan, 1951, p.267; cité dans J. Hodgetts, Pioneer Civil Service, idem, p.66.

²⁴“...job seekers could only approach the party through its members in the legislature and the official party organization in each district. Instead of haphazard and personalized methods of rewarding sympathizers and friends, Macdonald tried to ensure that patronage was given only in return of hard, dedicated work on behalf of the party. (...) He insisted that all applicants have a lengthy, demonstrable record of party service.” G. Stewart, The Origins of..., idem, p.67-68. “Macdonald threw himself completely into supervision of patronage to help solidify party strength in the country.” G. Stewart, “John A. Macdonald’s Greatest Triumph”, op.cit., p.17. Pour Macdonald, l'utilité du parti n'est pas à l'intérieur mais bien à l'extérieur de l'assemblée.

²⁵Selon F. Underhill, “It was the second function of the party system to perform this task of conciliation and management of the diverse sectional interests in the new loosely knit nation.”, “The Development of National Political Parties in Canada”, dans F. Underhill, op.cit., p.38. Pour un argument semblable, axé sur le patronage comme manière d'assurer que les intérêts locaux sont pris en compte par le niveau central, voir P. Pross, “Space, Function, and Interest: The Problem of Legitimacy in the Canadian State”, dans O. Dwivedi (ed.), The Administrative State in Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1982, pp.107-129.

²⁶“To succeed, parties needed to penetrate and consume the state, filling its every nooks and cranny, from deputy ministership to local stationmaster, with partisans. MacDonald and Laurier dominated because they understood this best and organized their parties on that principle.” R.K. Carty, “On the Road Again: ‘The Stalled Omnibus’ Revisited”, dans C.E.S. Franks et al, Canada’s Century: Governance..., idem., p.194. G. Stewart avance la même explication. “In power between 1896 and 1911, the party

qui y est associé, il contribue à étendre un nouveau mode de gouverne du centre vers la périphérie²⁷. Ce faisant, le patronage concourt non seulement à stabiliser le commandement mais également à développer l'administration. Ce processus n'est pas à négliger, car c'est précisément au cours de cette période que la communauté politique canadienne actuelle, et son appareil de gouverne, se sont construits.

La période se caractérise par une expansion considérable de l'administration, mesurée notamment par le nombre de fonctionnaires²⁸. Or, chacun de ces fonctionnaires est nommé ou promu par le commandement politique. La plupart de ces décisions ne se prennent pas au hasard. La qualité principale qu'un aspirant fonctionnaire, ou un candidat à une promotion, doit posséder est d'être partisan du parti au pouvoir. En outre, au cours de la période, les exigences augmentent. Il faut, de plus en plus, avoir été un travailleur actif pour la cause du parti et être en mesure de le démontrer²⁹. Toutefois,

[libéral] deployed patronage for the same purposes and in the same manner as the Conservatives between 1867 and 1896." op.cit., 1986, p.74. Pour N. Ward, "...the use of patronage was inevitable (...) no party could hope to remain successful if it persistently awarded major prizes to opponents, or even neutrals." "Patronage: Gentle Reflections", Journal of Canadian Studies, 22(2), 1987, p.182.

²⁷ "Party directed patronage (...) is associated with the expanding scope and general proliferation of state activities and the growing integration of village, city and state. (...) [It] becomes of great importance as state power expands throughout society, and as the political parties themselves become ever more closely linked within the state structure." A. Weingrod, "Patrons, Patronage, and Political Parties", Comparative Studies in Society and History, X(4), 1968, pp. 381,383.

²⁸Le nombre de fonctionnaires (excluant les bureaux de poste) passe de 437 en 1842 à 2660 en 1867. J.Hodgetts, Pioneer Civil Service, Toronto, University of Toronto Press, 1955, p.36. Sur la difficulté de chiffrer l'effectif, voir B. Curtis, "Comment dénombrer les serviteurs de l'État au Canada-Uni - Essai méthodologique", Revue d'histoire de l'Amérique française, 46(4), 1993, pp.607-628.

²⁹À Kingston, dans le comté de Macdonald, "...patronage was distributed by the party on a bureaucratic-like basis." Le comité exécutif du parti "functioned almost as an employment agency for party workers." G. Stewart, "Political Patronage under Macdonald and Laurier, 1878-1911", op.cit., pp. 3, 4. C'est, par exemple, ce que constate J. Thompson, président du bureau des examinateurs lorsqu'il recherche un examinateur

selon la doctrine en vigueur, après leur entrée au service de l'État, les fonctionnaires incarnent la neutralité formelle de celui-ci³⁰.

Vu sous l'angle de l'appareil de gouverne, le changement de régime politique instauré avec la Confédération, en 1867, n'apparaît pas déterminant. Le nouveau régime hérite du nom de l'ancienne province du Canada, rebaptisée "Dominion" ou "Puissance" du Canada pour l'occasion, de sa capitale, Ottawa, et de ses édifices politiques et administratifs, dont la construction est toute récente. Il hérite également du personnel et des pratiques administratives et politiques³¹. En somme, le passage entre la *Province* et la

local pour un travail temporaire. "Dans le cas de Kingston, par exemple, je m'adressai à sir John Macdonald, et il me dit de me mettre en communication avec un monsieur de Kingston qui n'était pas membre du parlement, mais qui recommanderait un examinateur." Rapport des commissaires royaux chargés de s'enquérir de certaines matières relatives au service civil du Canada, (Commission Hague) Minutes des témoignages, Document de la session no. 16c, 1892, p.593. S. Noel a recensé trois principes généraux du patronage à cette époque, dont deux sont particulièrement pertinents ici: ne pas "gaspiller" le patronage et assurer qu'il soit mérité, et perçu comme tel. "Dividing the Spoils: the Old and New Rules of Patronage in Canadian Politics", Journal of Canadian Studies, 22(2), 1987, pp.72-95.

³⁰Selon un commentateur: "These offices are given as rewards for political services. The moment, however, these men are appointed and show themselves capable in the discharge of their duties, they become the servant of the people at large, and not of a particular party administration. (...) [They] must (...) confine themselves to the legitimate functions devolving upon them." J. Bourinot, How Canada is Governed, Toronto, The Copp, Clark Co. Ltd, 7^e édition, 1909, p.85.

³¹"An examination of the personnel and the general motives of the Canadian political parties shows no break in continuity at 1867. Rather, there is exposed a continuing evolution and development stretching from before 1854 to the days of the First World War." P. Cornell, The Great Coalition, Ottawa, Canadian Historical Association, 1966, p.3. Selon J. Hodgetts, "The grouping of functions within the departments of the new Dominion was almost a replica of the arrangements of the United Canadas." De plus, la nouvelle administration compte sur 220 des 263 employés de la province du Canada, surtout à Ottawa. Pioneer Civil Service, idem., p.274. Il en est autrement pour les politiciens des Maritimes. "...members were grafted, somehow like strangers, into the Canadian political arena.", Cornell, op.cit. p.3. Sur cette dernière question, voir aussi P. Buckner, "The Maritimes and Confederation: A Reassessment",

Puissance du Canada se caractérise surtout par la continuité. La Confédération agrandit la communauté politique³² et modifie le cadre de la gouverne, mais laisse intacts les paramètres de la lutte politique et les moyens de parvenir au pouvoir. Le patronage a joué un rôle dans l'établissement de ce régime et dans la construction de partis politiques, en vue de prendre le pouvoir, et la formation de l'administration. Ainsi, pour parvenir à un certain degré d'accommodement avec les provinces de l'Atlantique, le nouveau commandement politique est prêt à utiliser tous les moyens disponibles, y compris la distribution des emplois publics³³.

Sous le gouvernement de W. Laurier, la qualité de partisan est toujours au centre des considérations. Elle a une telle importance pour ses organisateurs qu'ils leur est impossible d'imaginer qu'une autre qualité puisse intervenir. Ainsi, lorsque le fils d'un volontaire tué à la guerre des Boers demande la faveur d'un emploi public, le responsable du parti considère sa demande comme déplacée. "They have never been friends of ours in any particular and it would never do to appoint any one who has not been identified with the work of the party. (...) To appoint him to any position simply because his Father was killed in Africa would be to my mind very absurd."³⁴

Canadian Historical Review, LXXI(1), 1990, pp.1-35.

³²"...par l'union projetée, nous nous adjoindrons près d'un million d'individus (...) qui sont aussi canadiens, j'oserais dire, que nous, – qui sont animés de la même loyauté envers la Reine, et du même désir de rester unis à la métropole (...)." J. Macdonald, Débats parlementaires sur la question de la Confédération, 6 février 1865, Québec, Hunter, Rose et Lemieux, 1865, p.29.

³³"...here emerges the picture of an extensive network of patronage, well defined and highly developed. (...) Dominion wharf masters, Intercolonial railway employees, customs collectors, lighthouse keepers, and postmasters formed part of a well-ramified system of dominion patronage, organization, and administration." P.B. Waite, "Becoming Canadians: Ottawa's Relations with Maritimers in the First and Twenty-first Years of Confederation" dans R. Carty et W. Ward (ed), National Politics and Community in Canada, Vancouver, University of British Columbia Press, 1986, p.161.

³⁴G. Reid, organisateur libéral, à J. Sutherland, député, mai 1900. Cité dans G. Stewart, The Origins..., idem., p.74.

Pendant les premières années de pouvoir de R. Borden, le fonctionnement du patronage occupe encore une large part du temps des ministres. Il se manifeste toujours de manière systématique et déploie des trésors d'organisation. Par exemple, la procédure du parti est expliquée de la manière suivante à un électeur qui recherche un emploi:

“The Members of Parliament do not make any appointment off their own bat -- in the first place they take the advice of the officers of the Ward Associations in which the candidate for the position lives, and the general organizer of the Party is better aware than anyone of the vacancies that are apt to occur and the possibility of getting a particular position for a particular candidate. There are hundreds of applicants for positions (...). The applicants first go to Mr. Birmingham; they are then considered by a Committee of gentlemen who are supposed to look into their credentials and capabilities in regard to the particular position for which they are fitted, and are reported on. If it is in the Post Office or Customs, there are hundreds of applicants and once they have been passed upon they wait their turn (...).”³⁵

La doctrine du gouvernement responsable a créé une configuration particulière du pouvoir et de l'autorité et un rapport spécifique entre le politique et l'administration. Selon cette configuration, l'accès à l'administration dépend d'une décision du commandement politique, lequel doit en porter la responsabilité. Or, l'accès au commandement politique dépend de la lutte électorale. Dans ce contexte, une partie du pouvoir de nomination s'exerce dans le cadre des partis politiques, hors des structures formelles de l'État, dans la lutte pour conquérir et conserver le pouvoir de commandement. La qualité privilégiée chez les aspirants fonctionnaires est celle de partisan.

À lui seul, le patronage n'est sans doute pas suffisant pour maintenir un parti au pouvoir. Historiquement, par exemple, il n'a pas empêché l'instabilité des

³⁵Edmund Bristol, organisateur conservateur à Toronto, cité dans J. English, The Decline of Politics, Toronto, University of Toronto Press, 1977, p.75.

gouvernements dans la Province du Canada³⁶, ni les changements de gouvernements après la Confédération. Toutefois, il est notable que les chefs de partis, particulièrement entre la Confédération et 1911, ont passé beaucoup de temps à cette question. Ils ne l'auraient sans doute pas fait si elle n'avait pas eu tant d'importance³⁷. On doit aussi noter sa contribution à la stabilité politique après la Confédération.

À plus d'un titre, toutefois, la perspective du patronage est importante pour mieux comprendre la position de l'administration au cours de la période. Sans cet aspect, la construction de l'État comme mode de gouverne, ou la lutte politique générée par le gouvernement représentatif, n'apparaissent pas contribuer positivement à l'administration. Le patronage semble seulement nuire au bon fonctionnement administratif. Or, nous venons de le voir, le patronage contribue à l'évolution de l'administration en facilitant son intégration aux structures formelles de gouverne de la communauté politique. Il joue un rôle de *médiation*³⁸ entre le développement de la communauté politique et de son appareil de gouverne, dont l'administration fait partie. Cette optique fait ressortir la profondeur des modifications requises dans les pratiques, et dans les symboles, pour faire accepter un autre mode légitime de recrutement et d'organisation administrative. Cet aspect deviendra plus évident dans la prochaine partie, alors que nous examinerons l'administration selon sa propre perspective.

³⁶Entre 1855 et 1864, "At least nine ministries resigned or changed their leadership because of adverse or threatened adverse votes in the Assembly (...)." T. Hockin, "Flexible and Structured Parliamentarism : From 1848 to Contemporary Party Government", Journal of Canadian Studies, 14(2), 1979, p.9.

³⁷Par exemple, le premier ministre Mackenzie avait une toute autre attitude envers le patronage: "Half my time is taken up with this question of patronage in Nova Scotia and Prince Edward Island. My life has become a torment to me about it." 18 novembre 1874, cité dans F. Underhill, "The Development of National Political Parties in Canada", *idem*, p.38.

³⁸"Action de servir d'intermédiaire entre un terme ou un être duquel on part, et un terme ou un être auquel on aboutit, cette action étant productrice du second, ou du moins condition de sa production.", A. Lalande, Vocabulaire technique..., vol. 1, *idem*, p.605.

2.2 *Émergence d'une administration rationnelle et professionnelle*

Si la qualité de partisan a une grande importance dans l'univers politique, elle recède, en revanche, peu d'intérêt lorsqu'envisagée du point de vue administratif. Les personnes qui accèdent à l'administration par le patronage se retrouvent dans un monde où d'autres qualités sont privilégiées et où les motivations ne répondent pas nécessairement à des impératifs partisans. Toutefois, la nature et l'importance de ces qualités et de ces motivations ne s'imposent pas d'emblée. En outre, elles changent selon les divers secteurs de l'administration et évoluent avec le temps. Si, à l'image de la société dont elle est issue, une administration relativement simple exige peu de qualités spécifiques, certains secteurs administratifs sont plus complexes et font appel à des qualités techniques précises. Les conditions et l'environnement de travail prennent également de l'importance. Quelles sont les implications de cet état de chose sur l'administration?

D'abord, la légitimité de l'administration comme partie de la gouverne n'est généralement pas contestée. L'administration est perçue comme jouant un rôle positif dans le fonctionnement du gouvernement responsable. Toutefois, la légitimité des fonctionnaires sur la base de leur lien partisan est fortement remise en question. Cette contestation, en retour, ne peut manquer de soulever la question de la légitimité de l'administration. Sa participation à la gouverne, et la légitimité de cette participation, repose sur le lien de subordination de l'administration au politique. Or, cette subordination s'incarne, en bonne partie, dans le pouvoir de nomination des fonctionnaires. Contester le mode de nomination revient à mettre en doute ses liens politiques et, donc, la légitimité de sa participation à la gouverne. Dès lors, comment remplacer la manière d'accéder aux postes de l'administration sans remettre en cause cette participation? Doit-on toucher au pouvoir de nomination ou aux qualités requises chez les personnes nommées? Nous allons montrer dans cette section que, pour

l'essentiel, c'est par la définition des *aptitudes*³⁹ que devraient posséder les fonctionnaires pour occuper un poste administratif que le commandement politique cherche à éliminer les doutes quant à la compétence des fonctionnaires, tout en conservant intacte sa prérogative de les nommer.

Au cours de la période, l'organisation économique et sociale de la communauté devient plus complexe, ce qui appelle une administration plus sophistiquée. Dans ce contexte, les qualités de partisan et les qualités administratives entrent de plus en plus en conflit. La qualité de partisan et l'implication du commandement politique dans les nominations, deviennent de plus en plus contestées. En réponse à cette contestation, les critères pour déterminer si une personne devrait être nommée dans l'administration font une place de plus en plus grande aux aptitudes. Des efforts sont faits dans l'administration en vue de préciser les aptitudes et de tester leur présence chez les aspirants fonctionnaires. Des critères et des moyens spécifiques sont établis pour déterminer, parmi les candidats, lesquels possèdent "suffisamment" des aptitudes requises et lesquels devraient être écartés de l'administration. De plus, l'administration cherche à créer des conditions susceptibles d'attirer et de retenir les individus qui possèdent les qualités recherchées. Au terme de la période, le commandement laisse à un organisme spécialisé le soin non seulement de tester ces aptitudes mais également de procéder à certaines nominations.

Nous allons examiner les grands traits de cette évolution à travers les documents produits par des commissions royales, des comités, des organismes intéressées par la réforme de l'administration et les débats qui s'ensuivent.

³⁹L'aptitude se définit comme le "caractère physique ou psychique qui rend celui qui le possède capable de bien exercer une fonction." A. Lalande, Vocabulaire technique..., vol. 1, idem., p.75.

2.2.1 *Administration et patronage*

Du point de vue administratif, le patronage symbolise l'intervention de la politique dans l'administration. Pour la plupart des commissions et études, il faut écarter toute influence politique dans la nomination des fonctionnaires. Mais cette visée ne peut s'arrêter là. Abolir le patronage n'indique en rien quels mécanismes devraient le remplacer. Si les nouveaux mécanismes peuvent contribuer à l'amélioration recherchée des pratiques administratives, rien n'assure qu'ils n'affecteront pas, en retour, la légitimité politique de l'administration. Deux grands types d'interventions émergent. D'abord, il y a la recherche de moyens de contrer, ou d'atténuer, l'influence du patronage et, donc, de la lutte politique sur l'administration. Ensuite, parfois en parallèle, il se développe des moyens d'établir l'administration sur des bases "non-politiques" qui soient acceptables et légitimes, particulièrement en ce qui concerne l'octroi des postes de l'administration.

Comme nous l'avons vu, l'administration qui se développe au cours de la période est en lien direct, presque en symbiose, avec la formation de la communauté politique, de ses objectifs et de ses institutions. À certains égards, elle fait face à des dilemmes semblables à ceux des partis politiques. L'état de la société et de l'économie entraîne de nouveaux défis pour la gouverne, de nouveaux types d'interventions, de nouvelles fonctions. À cette échelle, plus large que celle des partis politiques, l'État doit s'assurer que les fonctionnaires nommés pour leur qualité partisane sont également capables de contribuer au travail administratif. En outre, la grande diversification des domaines qui ressortissent à différentes compétences et habiletés complique la situation. Dans ce contexte opérationnel, l'administration ne peut se satisfaire de fonctionnaires dont la seule qualité justifiant d'occuper un emploi public est celle de "partisan". Comment formuler les qualités "administratives" que devraient posséder les fonctionnaires? Comment tester la présence de ces qualités? Et, surtout, qui devrait tester ces qualités

dans un contexte où, en vertu de la doctrine du gouvernement responsable, le commandement politique exerce le contrôle sur les nominations à l'administration?

Dans leur capacité d'administrateurs et de législateurs, lorsque le pouvoir leur est assuré, les politiciens sont disposés à prendre des mesures en vue de pallier à ces problèmes. Après quelques mesures ponctuelles, liées à des secteurs particuliers⁴⁰, une première mesure générale est prise en 1857 par le biais d'une loi⁴¹. Celle-ci définit de grands paramètres pour l'organisation du service⁴². "The Civil Service Act was an attempt to improve the internal organization of the several departments of the Canadian Government. It was modelled upon the English Statute of the same name (...)"⁴³

La loi précise que tout aspirant fonctionnaire doit subir un examen avant d'être nommé: "Aucune nomination à une charge ou emploi dans un des départements (...) ne

⁴⁰Voir, par exemple, les mesures prises en 1849 (12 Vic. Chap.35) concernant les examens d'entrée pour les arpenteurs. Ces mesures ont été renforcées en 1851 (14&15 Vic. Chap. 4) et en 1855 (18 Vic. Chap. 83).

⁴¹*Acte pour améliorer l'organisation du Service Civil en Canada et le rendre plus effectif*, 1857, Chapitre 24. Les motifs de la loi sont clairs: "il est expédient d'établir des dispositions législatives pour améliorer l'organisation de certaines branches du service public et les rendre plus effectives...", *ibid.* Certaines "branches" sont toutefois exemptées de l'application de la loi. Avec cette loi, l'administration devient pour la première fois soumise à la loi et au droit de "l'État législateur". Sur les notions de loi et de droit, voir *supra* note 1-3.

⁴²En 1908, lors de l'introduction d'une nouvelle loi sur l'administration, le ministre responsable, M. Fisher, s'étonne de ce que la loi de 1857, "contenait en réalité la plupart des dispositions qu'on trouve dans la législation actuelle." *Débats*, 25 juin 1908, p.11887. De fait, certains aspects sont toujours actuels un siècle et demi plus tard! Par exemple, la définition du rôle de sous-ministre, l'organisation du service en classes, l'accès à celles-ci par promotion et la préférence donnée aux employés déjà dans le service. Pour plus de détails sur la période de la Province du Canada, voir J. Hodgetts, *Pioneer Civil Service*, *idem*.

⁴³T. Darcy McGee, *Report on the Origins of the Public Departments*, Submission to Council, 1863, Transcription du document d'archive RG1, E7, vol 59A, p.28. Souligné dans la source.

sera faite que parmi ceux des aspirants qui, ayant subi leur examen, seront inscrits (...) comme personnes propres à être employées dans le service civil du Canada (...).⁴⁴ Elle établit à cet effet un “bureau d’examineurs”, composé d’officiers supérieurs, chargé d’examiner les aspirants fonctionnaires. Elle précise également que le gouverneur est la seule autorité *légale* à pouvoir procéder à une nomination.

La loi touche aussi l’organisation du service et les échelles de traitement. Le service est divisé entre “officiers” et “employés”. Parmi les officiers, chaque ministre se voit doté d’un “député” (sous-ministre), lequel

“aura la surveillance des autres officiers, employés et messagers ou serviteurs, et le contrôle général des affaires du département, et ses ordres seront exécutés en la même manière que ceux du chef du département le seraient, et l’autorité dudit député sera censée être celle du chef du département (...).⁴⁵”

Enfin, la loi prévoit que les vacances dans un ministère seront d’abord remplies par la promotion d’officiers ou d’employés de ce même ministère ou à l’emploi du service. Les nouveaux fonctionnaires entreront dans le service au plus bas niveau du classement et du salaire (“employé pris à l’essai”) et seront promus graduellement en fonction des vacances, de leur capacité et de l’ancienneté. Une certaine conception de l’administration comme carrière commence à émerger.

En fixant des paramètres précis de fonctionnement, cette loi établit ce qui “devrait être”. Désormais, toute déviation ou tout obstacle à cet état de chose se présente comme un “problème”. Le moyen d’aborder de tels problèmes et de révéler des solutions possibles a peu varié. Toutefois, le grand nombre de commissions royales et autres

⁴⁴*Acte pour améliorer l’organisation...*, idem, art. 30.

⁴⁵Ibid. art. 7.

comités semblables⁴⁶ au cours de la période démontre que la recherche d'un nouvel équilibre dans la gouverne, d'un nouveau fondement de la légitimité de l'administration, a été un processus ardu qui impliquait non seulement la dimension opérationnelle mais également les dimensions politique et symbolique.

Une première commission royale est nommée en janvier 1862 pour examiner, entre autres, la classification, la réduction des effectifs et des dépenses et les moyens d'assurer l'efficacité des employés⁴⁷. Aucun changement législatif n'en a résulté. En 1863, un rapport du ministre T. McGee au Conseil Exécutif s'inspire du rapport de cette commission et du rapport Northcote-Trevelyan, publié en Angleterre en 1854, pour critiquer la loi du service civil. Il s'oppose, en particulier, aux promotions basées sur l'ancienneté et recommande un mode de promotion au "mérite".

"Undoubtedly seniority in the public service, where it is associated with aptitude, energy, and character, ought to be the chief ground for promotion. Wanting, however, these qualifications, a sterile seniority, standing alone, seems to be rather a ground for removal or reduction, than for invariable advancement."⁴⁸

Globalement, selon McGee, la loi va à l'encontre du bon sens et devrait être abrogée.

⁴⁶Entre 1862 et 1912, on compte six commissions royales, un comité parlementaire et une étude spéciale directement reliés à l'administration (sans compter les commissions ou rapports sur des secteurs spécifiques). On compte aussi quelques dizaines d'amendements ou de refontes de la loi régissant le service.

⁴⁷Il est intéressant de noter que les cinq membres de la commission font tous partie de l'administration; il s'agit de MM. Langton, Bouchette, Parent, Griffin et Raffenstein.

⁴⁸T. McGee, Report..., idem., p.30. L'auteur n'emploie pas le terme "mérite" dans son texte. Toutefois, il cite des passages du rapport Northcote-Trevelyan qui discutent du "principe salutaire" du mérite comparatif des employés, et des promotions comme la récompense du mérite ("promotion ... is the reward of merit").

“What seems conclusive against that act, is the absolute right and title to promotion given to more seniority; the absurdity of expecting the best men who may apply to enter the service at the foot of the ladder; the open evasion of the law, rendered sometimes unavoidable by its too stringent conditions; the discouragement of special capacities; and the general derangement and disorganization which must follow in time, from a system regulated by seniority alone.”⁴⁹

Avec l’entrée en vigueur de la Confédération, la majeure partie de l’administration de la Province du Canada et, avec elle, les difficultés notées plus haut, passent sous le contrôle du Dominion⁵⁰. Peu de temps après, une nouvelle loi est adoptée pour régir le service⁵¹. Cette loi, qui reconduit l’essentiel de la loi de 1857, modifie le service en ce qui concerne certains aspects jugés problématiques. Par exemple, l’examen a lieu *après* qu’une personne a été nommée afin de ne pas susciter d’attentes irréalistes chez les candidats⁵².

⁴⁹T.D. McGee, Report..., idem, p.31. Il faut noter que le patronage politique n’est pas considéré parmi les maux de l’administration.

⁵⁰ Pour certains, rien n’est plus normal. “When the new Dominion of Canada came into being on July 1, 1867, it inherited from the United Provinces of Upper and Lower Canada their system of government departments together with a body of experienced civil servants. These departments and officials had been located in Ottawa since November 1865 and, naturally, the new federation seeking a smooth transition from the smaller to the larger union, took over the already well-established system.” J. Hodgetts, Pioneer Public Service idem., p.vii. Pour d’autres, ce geste est à l’image de la véritable nature du nouveau régime, c’est-à-dire un régime essentiellement “canadien”. “The old Province of Canada, though dead, was resurrected. The old officialdom, the officers of the old Legislative Council and of the House of Commons (...). The old civil service of the Province of Canada stayed on with the Dominion of Canada, some five hundred of them (...). No provision was made to compensate Nova Scotian or New Brunswick civil servants whose offices had been abolished by Confederation (...).” P.B. Waite, “Becoming Canadians: Ottawa’s Relations with Maritimes in the First and Twenty-first Years of Confederation”, R. Carty et W. Ward (ed), National Politics..., idem, p.154.

⁵¹*Acte concernant le Service Civil du Canada*, 31 Vic., chap. 34, 1868.

⁵²Selon T. McGee, l’examen *avant* la nomination “has tended to raise a presumption in the mind of those examined that they have some claim or rights to public

“What seems conclusive against that act, is the absolute right and title to promotion given to more seniority; the absurdity of expecting the best men who may apply to enter the service at the foot of the ladder; the open evasion of the law, rendered sometimes unavoidable by its too stringent conditions; the discouragement of special capacities; and the general derangement and disorganization which must follow in time, from a system regulated by seniority alone.”⁴⁹

Avec l’entrée en vigueur de la Confédération, la majeure partie de l’administration de la Province du Canada et, avec elle, les difficultés notées plus haut, passe sous le contrôle du Dominion⁵⁰. Peu de temps après, une nouvelle loi est adoptée pour régir le service⁵¹. Cette loi, qui reconduit l’essentiel de la loi de 1857, modifie le service en ce qui concerne certains aspects jugés problématiques. Par exemple, l’examen a lieu *après* qu’une personne a été nommée afin de ne pas susciter d’attentes irréalistes chez les candidats⁵².

⁴⁹T.D. McGee, Report..., idem, p.31. Il faut noter que le patronage politique n’est pas considéré parmi les maux de l’administration.

⁵⁰ Pour certains, rien n’est plus normal. “When the new Dominion of Canada came into being on July 1, 1867, it inherited from the United Provinces of Upper and Lower Canada their system of government departments together with a body of experienced civil servants. These departments and officials had been located in Ottawa since November 1865 and, naturally, the new federation seeking a smooth transition from the smaller to the larger union, took over the already well-established system.” J. Hodgetts, Pioneer Public Service idem., p.vii. Pour d’autres, ce geste est à l’image de la véritable nature du nouveau régime, c’est-à-dire un régime essentiellement “canadien”. “The old Province of Canada, though dead, was resurrected. The old officialdom, the officers of the old Legislative Council and of the House of Commons (...). The old civil service of the Province of Canada stayed on with the Dominion of Canada, some five hundred of them (...). No provision was made to compensate Nova Scotian or New Brunswick civil servants whose offices had been abolished by Confederation (...).” P.B. Waite, “Becoming Canadians: Ottawa’s Relations with Maritimes in the First and Twenty-first Years of Confederation”, R. Carty et W. Ward (ed), National Politics..., idem, p.154.

⁵¹*Acte concernant le Service Civil du Canada*, 31 Vic., chap. 34, 1868.

⁵²Selon T. McGee, l’examen *avant* la nomination “has tended to raise a presumption in the mind of those examined that they have some claim or rights to public

Dès l'adoption de cette première loi fédérale sur l'administration, une autre commission royale se penche sur l'état du service et procède à un examen systématique de chaque ministère⁵³. Le portrait tracé de l'administration est largement celui qui existait dans les provinces avant l'entrée en vigueur de la confédération. La commission ne fait pas appel à un corps de connaissances extérieures au service et qui pourraient y être "appliquées". Elle s'inspire plutôt de l'expérience des commissaires⁵⁴, à des références occasionnelles aux usages à l'étranger⁵⁵ et aux régimes en place dans les provinces avant 1867. Le produit de l'exercice montre qu'il a été entrepris avec une conception assez précise du rôle de l'administration⁵⁶ et avec la conviction que seuls des employés compétents peuvent mener à une "bonne" administration.

Pour les commissaires, les défauts du service résultent principalement de mauvaises règles internes à l'égard des employés. Dans la Province du Canada, les

appointments (...)", Report..., idem, p.29.

⁵³Sur les sept membres que compte cette commission, quatre ont fait partie de la commission de 1862 (voir note suivante).

⁵⁴Expérience acquise dans la Province du Canada puisque la plupart des commissaires étaient fonctionnaires de l'ancienne province et le sont encore sous le nouveau régime. Le président, J. Langton, est vérificateur général, R. Bouchette, É. Parent, W. Griffin et W. Smith sont sous-ministres. Deux membres, T. Reynolds et C. Ross, ne sont pas de l'administration. (Les quatre premiers commissaires ont fait partie de la commission de 1862).

⁵⁵Principalement au Royaume-Uni, aux États-Unis et en France.

⁵⁶Essentiellement, l'administration doit exécuter, veiller à l'application de règles uniformes issues du centre. Les commissaires insistent à plusieurs reprises sur la nécessité de raffermir les contrôles centraux. Ainsi, par exemple, "Dans tous les départements qui ont des divisions ou des affaires à l'extérieur, l'importance de l'inspection ne saurait être méconnue. (...) elle assure de l'attention et de la fidélité des officiers publics dans l'exécution de leurs devoirs, et porte à l'uniformité de vue et d'action dans l'administration des affaires du département." Second Rapport de la Commission du Service Civil, Document de la Session no. 19, 1869, pp.28-29. (Ci-après Commission Langton).

principaux défauts étaient la “...promotion sans distinction de mérite” et la “tendance à égaliser tous les salaires”. En plus des coûts supplémentaires, les salaires élevés “étaient un appât constant qui engageait à entrer dans le service public des hommes dont les chances d’avancement ailleurs n’étaient pas grandes [et contribuaient] à encombrer le service d’hommes de capacité secondaire.”⁵⁷ Mais, pour les gens plus énergiques, ce sont les perspectives d’avenir qui étaient peu favorables; “...elles empêchaient les jeunes gens, qui avaient conscience de leur énergie et de leurs capacités, d’adopter le service public comme profession.”⁵⁸

Pour remédier à certains de ces problèmes, et placer l’administration sur de meilleures bases, la commission propose un “personnel théorique” et une “classification théorique” applicables à chaque ministère. Dans cette optique, les postes supérieurs sont “limités aux personnes qui remplissent certaines fonctions importantes et définies.”⁵⁹ En outre, en vue de diminuer le nombre d’employés âgés, la commission considère qu’il faudrait établir un régime de pension comme dans “presque tous les pays.”

Peut-être à cause de sa composition, cette commission royale est surtout axée sur les aspects opérationnels de l’administration. Elle ne critique pas directement le mode de nomination et l’influence de la politique, bien qu’elle déplore à l’occasion les interventions politiques et leurs effets néfastes sur le “service extérieur”, c’est-à-dire la portion de l’administration hors de la capitale. Par exemple, elle regrette que le règlement des douanes “a été méconnu par les influences parlementaires, et des nominations et promotions ont été faites en contravention directe avec le règlement

⁵⁷Commission Langton, Premier rapport de la Commission du service civil, Document de la Session no. 19, 1869, p.5.

⁵⁸Ibid. La plupart de ces “défauts” avaient déjà été constatés dans le rapport de T. McGee.

⁵⁹Commission Langton, Premier rapport..., idem., p.11.

salutaire qui avait été établi pour l'avantage du service des douanes.”⁶⁰ L'examen administré aux aspirants fonctionnaires est fortement valorisé, sinon comme un moyen d'assurer la compétence, au moins comme une façon de prémunir le service contre l'incompétence. La commission constate que le développement d'un examen applicable au “service extérieur” est difficile. À cet égard, “...chaque département devrait être notifié d'envoyer au bureau du service civil un état indiquant les aptitudes requises pour chaque grade.”⁶¹ L'examen pourrait ensuite se faire localement, car “[il] serait sans doute à propos qu'il y eût, dans tous les cas, un examen préliminaire (...).”⁶² La compétence a un effet sur la qualité du service dans son ensemble. Ainsi, dans le service de l'accise, “Si l'on maintient en charge des employés qui n'ont point passé d'examens, le revenu devra nécessairement en souffrir.”⁶³

Quelques années plus tard, un comité parlementaire, présidé par le député G. Casey, se penche sur la question de l'administration. Le rapport du comité, déposé en 1877, est le premier document officiel canadien à articuler les grands paramètres du dilemme de l'intégration de la responsabilité politique issue du “gouvernement responsable” (qui, concrètement, prend surtout la forme du patronage), et de l'idéal naissant d'une administration basée sur le recrutement et la promotion des meilleurs.

Si l'autorité de nommer les fonctionnaires appartient au gouvernement responsable, quelles dispositions peuvent être prises pour s'assurer que la sélection soit “bonne” du point de vue opérationnel? Dans le service intérieur, c'est-à-dire à Ottawa,

⁶⁰Commission Langton, Second rapport..., idem., p.32. Les commissaires ajoutent: “...ce n'est pas trop d'affirmer que l'efficacité du service dépend d'une observation rigide des règles d'avancement et de promotion.” Ibid., p.33.

⁶¹Ibid., p.4.

⁶²Commission Langton, Rapport final de la Commission du Service Civil, Document de la Session no. 64, 1870, p.3.

⁶³Ibid., p.9.

certaines des témoins pensent que la responsabilité politique est compatible avec les intérêts de l'administration, "qu'elle pourrait donner d'assez bons résultats, si elle se trouvait tempérée par un examen d'admission et un système d'épreuve convenable."⁶⁴

"Théoriquement parlant, on peut soutenir avec assez de raison que le soin de nommer à tous les emplois appartient en dernier ressort à l'Exécutif, mais je ne puis comprendre que cette proposition soit une excuse qui justifie l'Exécutif de se dispenser d'établir un système qui offre des garanties raisonnables quant à la sagesse et à l'opportunité des nominations qu'il peut faire."⁶⁵

Du point de vue administratif, le problème est que "Trop souvent il semblerait que l'aptitude des candidats soit la dernière question que l'on prend en considération (...)."⁶⁶ En outre, le régime des examens pour tester la compétence est critiqué. Les examens n'ont "trait qu'à des sujets tout-à-fait élémentaires". Ils ne permettent "d'exclure du service que les candidats d'une ignorance notoire et d'une incapacité absolue."⁶⁷ Ils ne sont pas de nature à constater "la capacité réelle" de ceux qui les subissent. En outre, les dispositions de la loi en ce qui concerne les examens "ont été généralement violées". En pratique, les examens sont en quelque sorte facultatifs. Les candidats ne les passent qu'à la demande du ministre ou lorsqu'ils se présentent de leur propre chef. En même temps, dans le service extérieur, sauf exception, comme au Revenu intérieur, "l'exercice du patronage politique ne semble pas avoir de frein pour ainsi dire, et les effets en sont pernicieux dans une mesure proportionnelle."⁶⁸

⁶⁴Rapport du comité spécial nommé pour s'enquérir de la condition actuelle du service civil, Journaux de la Chambre des communes, 1877, Appendice no.7, p.4. (Comité Casey).

⁶⁵M.E. Miall, *ibid.*, témoignages, p.15.

⁶⁶*Ibid.*

⁶⁷*Ibid.*, p.3.

⁶⁸*Ibid.*, p.4.

Le patronage politique étend également son influence sur le fonctionnement interne de l'administration, par l'entremise des promotions. Le comité constate que pour la pratique du patronage, les postes vacants ou nouvellement créés sont autant d'occasions de récompense pour les supporters du parti au pouvoir. Ainsi, au ministère des Douanes et à celui des Postes:

“...les avantages reviennent aux derniers arrivés, tandis que ceux qui sont entrés dans le service en commençant par occuper des emplois inférieurs, n'ont aucune perspective d'avancement en récompense de leur habileté ou de leur zèle. Le comité s'accorde avec tous les témoins à condamner cette pratique.”⁶⁹

Avec un certain parti pris pour la “compétence”, le rapport critique vivement l'influence politique affectant les fonctionnaires avant et, plus encore, après leur nomination. La critique repose sur la conviction que ces pratiques découragent les employés dans le service à faire des efforts en vue d'acquérir les qualités qui permettraient de mieux travailler et d'accélérer leur avancement. De cette situation, le comité tire la même conclusion que la commission Langton: “...il s'ensuit que le service offre peu d'attraits à cette classe de jeunes gens actifs et intelligents que nous devrions y enrôler et que, même, nous ne sommes pas toujours capables de conserver ceux de cette catégorie qui y soient entrés.”⁷⁰

Le rapport émet l'avis que les nominations et les promotions “devraient être dégagées de toutes considérations politiques.” En lieu et place, “On devrait considérer seulement le service *comme une organisation propre à la régie des affaires publiques*, mais non comme une institution créée pour récompenser des amis politiques.”⁷¹ Pour y arriver:

⁶⁹Rapport du comité, *ibid.*, p.5.

⁷⁰*Ibid.*

⁷¹*Ibid.* Nous soulignons.

“On devrait tenter un effort pour faire du service une profession, pour ainsi dire, destinée à accueillir tous les hommes capables qui se présenteraient, et à récompenser d’une manière convenable ceux qui seraient doués et qui feraient preuve de connaissances pratiques et d’une capacité administrative de premier ordre.”⁷²

La solution proposée par le comité consisterait à doter l’administration d’un système de nomination par concours, suivi d’une période de probation. Ce système serait dirigé par une commission “étrangère au service”, composée de personnes dotées de qualifications élevées. Quant à l’avancement, “on devrait adopter le système des promotions aux emplois vacants, à la place du système qui consiste à nommer de nouveaux titulaires (...).”⁷³ Le rapport ne précise pas ce qu’il adviendrait de la responsabilité politique.

Dans la foulée du comité Casey, et contrairement à la commission Langton, la commission royale de 1881 (commission McInnes) perçoit les sources de problèmes à *l’extérieur du service*. Pour cette commission, les problèmes gravitent autour des obstacles politiques à l’instauration de règles permettant d’améliorer l’administration. Elle décèle un manque de confiance envers la politique: “...l’esprit public sentait (...) que les intérêts du service civil avaient été abandonnés dans une mesure plus ou moins large aux fins des partis politiques (...).”⁷⁴ De cette situation découlent des difficultés qui entravent le bon fonctionnement administratif:

“...il existait dans le corps même un mécontentement créé par l’incertitude et l’irrégularité des nominations et des avancements, résultant du fait qu’on avait

⁷²Ibid., pp.5-6.

⁷³Ibid., p.6.

⁷⁴Commission McInnes, Premier rapport de la Commission du service civil, Document de la Session no. 113, 1881, p.13. Le président de cette commission siège au Sénat. Outre J. Barbeau, tous les autres membres, J. Taché, A. Brunel, W. White, J. Tilton, W. Mingaye et W. Griffin, sont fonctionnaires.

souvent élevé des personnes de l'extérieur, des étrangers, à des charges importantes et lucratives de préférence à de vieux fonctionnaires fidèles, ce qui tend à amoindrir considérablement l'efficacité du service."⁷⁵

La commission poursuit la formulation des principaux arguments contre le patronage politique et pour la rationalisation et la professionnalisation de l'administration. Elle insiste sur la suppression des usages qui nuisent à l'administration et sur la mise en place de règles qui induisent des comportements souhaitables et conduisent à un état de chose désirable. Elle constate le peu d'égards que les nominations politiques accordent aux qualifications des personnes nommées.

“Le mode actuel (...) de faire des nominations politiques sans examen pour s'assurer de la compétence des candidats, paraît défectueux au suprême degré (...). Il n'offre aucune garantie à l'accomplissement des services publics; il met les ministres dans un grave embarras sous ce rapport, et il soumet à une pression souvent irrésistible les membres du parlement que l'on fait consentir à la nomination de personnes incapables.”⁷⁶

Selon les commissaires, cette situation crée, dans l'opinion publique, un lien entre la possibilité d'emploi et les opinions politiques, ce qui a “un funeste effet sur l'esprit public en faisant de la convoitise des emplois un mobile de la conduite politique (...).”⁷⁷ En outre, la pratique du patronage affecte le moral de l'ensemble du service parce qu'elle reconnaît peu de pertinence aux qualités autres que celle de partisan. “À cette funeste influence se rattachent presque tous les abus qui exigent une réforme.”⁷⁸ Une fois dans le service, il existe peu d'incitation à faire plus que le strict nécessaire. Les employés ne sont pas incités à investir dans leur formation ni à exécuter le travail avec soin parce

⁷⁵Ibid. p.16.

⁷⁶Ibid.

⁷⁷Ibid.

⁷⁸Ibid.

qu'ils n'ont pas suffisamment d'assurance quant aux possibilités de carrière. Or, ces dimensions sont considérées comme importantes pour le bon fonctionnement de l'administration.

“...si on force les officiers du service public à renoncer aux espérances légitimes d'amélioration de condition qui animent naturellement tout le monde dans la conduite de leurs affaires privées, ou dans le service de quelque particulier, on leur enlève ainsi nécessairement tout l'encouragement qu'ils peuvent avoir à accomplir les devoirs de leurs charges d'une manière active et zélée.”⁷⁹

Quels sont les effets de ces pratiques sur l'administration? Selon la commission, “Les employés dont on a méconnu les droits légitimes se découragent, perdent le respect d'eux-même et leurs espérances d'avenir. Une telle injustice détruit chez le fonctionnaire tout sentiment d'émulation et toute ambition de se distinguer.”⁸⁰ Cette situation affecte tout le service, ceux qui en sont victimes comme ceux qui en sont témoins. Toutefois, les commissaires s'empressent d'ajouter que le patronage a fait entrer dans l'administration plusieurs excellents officiers⁸¹.

Les commissaires concluent de leurs travaux que toute réforme de l'administration passe par des améliorations au mode d'entrée dans le service et dans le processus de promotion. Afin d'assurer l'avancement dans des délais raisonnables, l'administration devrait cesser d'être soumise aux aléas de la lutte politique, disposer de ses propres règles et les appliquer de manière indépendante⁸². Un examen compétitif à

⁷⁹Ibid., p.17.

⁸⁰Ibid.

⁸¹“...nous désirons également nous garder d'affirmer que toutes les nominations pour cause politique aient nécessairement été mauvaises; bien au contraire, nous sommes persuadés que ce système a produit beaucoup d'officiers de capacité et de mérite.” Ibid.

⁸²Les commissaires ont cherché au Royaume-Uni, en France et dans d'autres pays d'Europe des moyens de corriger la situation. Selon eux, le système du Royaume-Uni est le meilleur modèle. Il comporte des examens publics compétitifs pour régir l'entrée dans

recueillie, traitée et utilisée en vue d'éclairer les choix possibles et la voie à suivre. En outre, l'application de ce savoir dans la gouverne, guidée par "l'intérêt public" (l'intérêt de l'ensemble des membres de la communauté) dépend de l'administration, et non du commandement. Selon cette conception, il se rencontre des situations où le savoir peut guider la gouverne de la communauté politique et éclairer l'exercice du commandement.

La réponse institutionnelle et opérationnelle à ces situations est connue depuis longtemps: créer une commission du service civil et lui donner l'autorité de tester la compétence des fonctionnaires et de nommer les plus compétents. Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, la "réforme du service civil" n'était pas exactement une idée neuve en 1917-1918. Elle a été débattue dans de nombreux forums au Canada, parfois au coeur même des institutions politiques, au cours des quarante années précédentes. Il existe cette fois-ci une différence notable: elle est devenue un enjeu électoral, un motif de soutenir une équipe au pouvoir.

À l'élection de l'automne 1917, la lutte politique est partiellement suspendue par la coalition des deux partis en présence. Le deuxième article du manifeste électoral du gouvernement présente un engagement clair:

"But there are other reasons why the Union Government should be entrusted with power. It has pledged itself to the extirpation of the old abuses and to a wise and bold policy of constructive reform. The system of patronage in the distribution of contracts and offices which has prevailed in Canada for generations has been the root of many political evils (...). It is believed that a Government derived from both political parties and strengthened by special representation of agriculture and organized labour, can act with greater freedom and independence than a Government which held office under the old conditions. Hence the resolution to abolish trading in patronage, *to fill public offices by merit* and not favouritism (...)."¹⁵

¹⁵Sir Robert Borden's Election Manifesto, 11 novembre 1917. Reproduit dans C. Stacey (ed.), Historical documents of Canada, vol. V, Toronto, Mcmillan of Canada, 1972, p.70. Nous soulignons. Pour plus de détails sur certaines positions de R. Borden, voir aussi The Civil Service of Canada, Numéro spécial de *The Civilian*, Ottawa, 1914.

Peu avant le déclenchement des élections, le personnel de direction de la CSC est modifié¹⁶. Un mandat précis est donné à la commission, celui de prendre des mesures en vue d'assurer que les éléments nécessaires seront en place pour remplir l'engagement électoral d'abolir le patronage¹⁷.

Reporté au pouvoir, le gouvernement entreprend les changements promis, d'abord par voie de décret¹⁸, puis par le biais de deux législations. La première octroie à une nouvelle commission du service civil l'autorité de faire passer des examens en vue de nommer les fonctionnaires dans l'administration et le mandat de développer une classification du "service extérieur"¹⁹. En 1919, une seconde loi, modifiant celle de 1918, précise la manière de faire les examens et donne force de loi à la classification proposée par la commission²⁰.

Il est significatif que l'engagement du premier ministre d'abolir le patronage ait été aussitôt suivi d'un bref énoncé du critère général qui régira désormais la sélection des fonctionnaires: le mérite. Peu après l'élection, le premier ministre Borden exprime ainsi le principe fondamental de la réforme: "...abolir le patronage politique, en prenant pour base de l'admission dans les cadres les capacités intellectuelles et techniques des

¹⁶Le nombre de commissaires passe de deux à trois. En octobre 1917, le ministre de l'intérieur, W. Roche, devient président de la Commission, et un député sortant, C. Jameson, devient commissaire. Un des deux anciens commissaires, M. Laroche, demeure à son poste.

¹⁷ Le choix de ces trois personnes est largement discrétionnaire. Il est intéressant de noter que le changement du personnel de direction et du mandat de la commission est le fruit de décisions du commandement.

¹⁸C.P. 358, 13 février 1918.

¹⁹*Loi du Service civil, 1918*, 8-9 Geo. V, chap. 12, art. 38 et 52.

²⁰*Loi de 1919 modifiant la Loi du Service civil*, 10, Geo. V, chap. 10, en particulier les articles 38 et 42.

candidats.”²¹ Cet énoncé reconnaît implicitement deux choses qui résument à la fois le problème de fond et sa solution. Le patronage politique ne prend pas explicitement en compte les capacités des candidats et il n’y a pas de définition précise des qualités exigées des fonctionnaires, autant pour les sélectionner que pour rendre compte de ces choix. La pratique qui va le remplacer repose sur des qualités précises qui guideront désormais le choix des fonctionnaires: les “capacités intellectuelles et techniques”.

Le patronage s’appuyait sur une configuration particulière des pouvoirs, sur une certaine conception de la gouverne. Son abolition et son remplacement par un autre principe sont donc susceptibles d’affecter la gouverne. L’application du principe du mérite exige d’enlever au commandement l’une de ses attributions pour la remettre entre les mains d’une commission indépendante. En d’autres termes, dans l’état de la communauté politique, la responsabilité ministérielle telle qu’établie avec le gouvernement responsable ne suffit plus à assurer la légitimité du rôle des gouvernants en ce qui touche les nominations dans l’administration²².

Comment, dans ce nouveau contexte, le commandement politique pourra-t-il contrôler l’administration et demeurer responsable? Cette question est au centre des arguments de certains députés opposés à la réforme. Pour un:

“Je crois mauvais le principe de donner à trois hommes qui n’ont pas à répondre de leurs actes, le droit de faire les nominations de tout le service administratif. Ce

²¹Un discours de R. Borden, cité par le ministre A.K. MacLean, Débats, 2 octobre 1919, pp.754-755.

²²Comme le rappelle G. Budeau, détacher le pouvoir “...des hommes qui l’exerce pour l’incarner dans une institution [implique] un prodigieux changement de perspective sur la situation des gouvernants et sur les possibilités offertes aux gouvernés d’assurer par l’entremise de l’État, la prise en charge de leur destin.” G. Burdeau, L’État, Paris, Seuil, 1970, p.17.

n'est pas détruire le favoritisme, mais c'est l'enlever aux autorités responsables pour le donner à des fonctionnaires qui ne le sont pas."²³

Un autre tient des propos semblables:

“J’ai toujours été opposé au principe d’enlever aux ministres et aux députés leur responsabilité de la nomination des fonctionnaires civils et d’en charger des hommes irresponsables. Selon moi, c’est faux en théorie, et ce n’est pas satisfaisant en pratique. C’est contraire au premier principe du gouvernement responsable.”²⁴

Pour ces députés, ce n’est pas seulement le principe de la responsabilité qui est écarté. Les ramifications de ce changement sur l’ensemble de l’équilibre politique sont énormes. De toute évidence, c’est un monde qui s’écroule:

“Les électeurs veulent que leur mandataire soit tenu responsable de ce qui se passe dans sa circonscription. Je ne sais pas comment vous allez conduire les partis politiques (...) si vous enlevez aux membres tous leurs privilèges à l’exception de ceux de parler et de voter. Le député devrait avoir son mot à dire dans l’administration de la chose publique et les nominations de sa propre circonscription. Nous ne pouvons pas nous dégager de notre responsabilité, parce que le peuple n’aura pas foi en nous, nous accusera de n’être d’aucune utilité et qu’il vaudra mieux nous remplacer.”²⁵

Alors que l’ancien système reposait sur un équilibre entre représentation, pouvoir et responsabilité, le nouveau régime semble ne reposer que sur l’autorité de recruter les

²³P. McGibbon, député, Débats, 2 octobre 1919, p.771.

²⁴T. Crother, Débats, 2 octobre 1919, pp.772, 773. Quand l’opposition lui fait remarquer qu’il était au gouvernement lors de l’adoption de la loi de 1918, le député réplique: “J’admets qu’il est un peu tard mais je crois de mon devoir d’exprimer la sincérité de mes opinions à ce sujet.”

²⁵P. McGibbon, Débats, 2 octobre 1919, p.772.

fonctionnaires, sans que ni la représentation, ni la responsabilité n'y soit accolée afin de tempérer son exercice.

Quelques années plus tard, la question de la responsabilité ne fait toujours pas l'unanimité. Cette fois, ce sont les hauts fonctionnaires qui s'opposent à la réforme, pour des raisons au moins autant opérationnelles que politiques. Pour plusieurs d'entre eux, les problèmes que connaît l'administration sous le nouveau régime découlent de l'absence de responsabilité politique. Un sous-ministre d'expérience exprime ainsi sa conception de la situation:

“...je considère tout le système sur lequel repose la commission comme absolument erroné. Je ne crois pas qu'il y a lieu d'espérer de résultats satisfaisants de la mise en oeuvre du système actuel aussi longtemps que le gouvernement ne reprendra pas sa responsabilité administrative et son pouvoir de contrôle sur le service.”²⁶

Selon lui, la loi de 1918 est anticonstitutionnelle. D'abord, elle enlève aux ministres le pouvoir de faire des nominations. Sans ce pouvoir, la doctrine constitutionnelle de la responsabilité ne tient plus. Ensuite, l'institution qui en est chargée est une créature du parlement. Elle n'appuie pas l'exécutif dans l'exercice de ses pouvoirs à l'égard des nominations puisqu'elle les lui retire. Ce sous-ministre rejette d'emblée les arguments concernant les “maux du patronage”. Pour lui, cette pratique reposait sur la doctrine constitutionnelle établie qui assurait la responsabilité des représentants du peuple envers le peuple:

“...quels sont ceux qui sont le mieux aptes à exercer le patronage gouvernemental -- les ministres qui sont pour la plupart des hommes au courant des affaires publiques, responsables à la Couronne et au Parlement en ce qui touche la

²⁶J. Pope, sous-secrétaire d'État aux Affaires étrangères, lettre à W. Cory, déposée au comité. Comité de 1923, p.633.

moindre de leurs actions, ou bien un corps inexpérimenté, sans caractère représentatif ni responsabilité, tel que la Commission du Service Civil?²⁷

Dans l'équilibre traditionnel des institutions politico-administratives, l'assise fondamentale de l'administration est politique. L'argument est fermement ancré dans la pratique et dans les mentalités. En tant qu'institution politique, l'administration doit reposer sur la dimension politique. Les arguments qui prennent la compétence pour base ne sont pas légitimes, car ils sont minés par l'absence du commandement, de la représentation et de la responsabilité politiques.

En somme, pour les opposants, le nouveau régime détruit le fondement politique de l'administration, soit le gouvernement responsable, sans pour autant améliorer la compétence générale des fonctionnaires. La légitimité de l'administration repose sur ses liens avec le politique, sur la hiérarchie politico-administrative qui va du ministre jusqu'au dernier commis, en passant par le sous-ministre et les officiers supérieurs. Selon cette conception de la responsabilité, le traitement de l'information et les actes qui s'ensuivent, est un processus qui ne se laisse pas encadrer. En ce sens, toutes les décisions, même administratives, dépendent d'une manière ou d'une autre du commandement. Que la décision soit bonne ou mauvaise importe peu, du moment qu'elle est prise par une personne qui soit habilitée à la prendre et que celle-ci en porte la responsabilité.

D'autres sous-ministres partagent ces vues. Par exemple, parlant des ministres, le sous-secrétaire d'État considère "...que tout ce qui tend à diminuer leur pleine autorité en fait d'administration vient saper une base établie depuis très longtemps comme un principe fondamental de la démocratie. (...) Je crois que le patronage est la façon

²⁷J. Pope, Comité de 1923, p.634.

démocratique de faire les nominations au Service civil.”²⁸ Avec le nouveau système, le ministre ne peut être responsable envers le parlement de l’administration de son ministère puisqu’il n’en a plus le plein contrôle. Une partie de la responsabilité est exercée par une commission “indépendante” en ce sens qu’elle n’est pas contrôlée par un ministre et qu’elle ne peut donc rendre des comptes au parlement²⁹. Il y a donc un double contrôle des ministères, ce qui permet aux ministres d’éluder leur responsabilité.

Un autre sous-ministre met l’accent sur le fait que le patronage est également lié à la représentation populaire et à la responsabilité sanctionnée par le processus électoral:

“...si vous réfléchissez à ce que signifie exactement le patronage, qu’est-ce que ça fait? Le patronage est la manière représentative de faire affaire. Le peuple y a son mot à dire. S’il n’est pas satisfait d’une nomination faite par le député, il le renverse à la première élection. C’est simplement démocratique. (...) Mais avec le système actuel, le peuple n’a rien à dire. Ses demandes sont reçues et considérées par des hommes qui ne les représentent pas et sur lesquels le gouvernement n’a pas de contrôle.”³⁰

La conception des sous-ministres éclaire une facette souvent oubliée du principe de la responsabilité ministérielle. Implicitement, cette responsabilité est liée à l’absence ou à l’impossibilité d’établir des “procédures régulières” pour effectuer les nominations. Ainsi, en l’absence de règles formelles, les ministres doivent être tenus personnellement responsables, même lorsqu’ils ont peu à voir avec une nomination en particulier. Un sous-ministre l’a bien saisi. “[Le ministre] parle; il a l’autorité; il vient directement du

²⁸T. Mulvey, sous-secrétaire d’État, Comité de 1923, pp.644, 645. Il ajoute: “...on dirait que la notion moderne consiste à améliorer les choses en les faisant disparaître.” Ibid., p.644.

²⁹ Ces “commissions indépendantes” ne sont responsables “ni envers le Parlement ni envers le peuple (...) la chose vient en conflit avec le gouvernement responsable.” T. Mulvey, Ibid., p.644. Pour un traitement presque contemporain de ces développements, voir R. Dawson, Principle of official independence, Toronto, S.B. Gundy, 1922.

³⁰J. Hunter, sous-ministre, Ibid., p.667.

peuple et il est responsable envers le peuple. (...) [Il] recueille ses renseignements de différentes manières et peu importe d'où il les tire puisqu'il est responsable."³¹ À la limite, puisqu'ils sont "responsables", les ministres pourraient agir comme bon leur semble, pourvu qu'ils ne puissent se soustraire à leur responsabilité.

Dans le cadre de décision ayant prévalu jusqu'alors, le choix des employés est une décision qui relève du commandement. Un jugement doit être porté et quelqu'un doit en assumer la responsabilité. C'est, au fond, l'essence même du commandement et de la responsabilité politique. Le principe agit lorsque la situation ne se laisse pas encadrer par une règle, une norme ou une procédure³² (soit par choix ou parce qu'un tel encadrement est impossible).

Comme nous l'avons constaté ci-dessus, les acteurs politiques et administratifs ont longtemps cru que le choix des fonctionnaires ne pouvait généralement être soumis à des critères spécifiques. Et pendant une longue période, cette perception convenait à la plupart des postes. À partir du moment où, potentiellement au moins, de tels critères existent et sont perçus comme pertinents à certains emplois publics, les capacités intellectuelles ou techniques, par exemple, le fait de ne pas les appliquer devient difficile à justifier³³. Le programme électoral du gouvernement de coalition de 1917 porte au moins autant sur l'application de tels critères dans l'avenir que sur l'abolition immédiate

³¹J. Pope, sous-ministre, *ibid.*, p.638. "[Le ministre] ne saurait partager la responsabilité qui repose sur lui."

³²Pour celui qui commande, le commandement "est un risque et une aventure personnelle, ce qui veut dire qu'il suppose le sens de la responsabilité personnelle puisqu'il est un acte conscient et délibérément voulu. (...) D'où une sorte d'affinité entre l'unicité du commandement et la responsabilité personnelle." J. Freund, L'essence du politique, Paris, Sirey, 1965, p.134.

³³P. Tolbert et L. Zucker, "Institutionnal Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: the Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935", Administrative Science Quarterly, 28(1), 1983, pp.22-39.

du patronage. Plus globalement, il propose de procéder à des ajustements aux institutions de gouverne de la communauté politique.

Le commandement étant désormais restreint en ce qui concerne la nomination des fonctionnaires, sa responsabilité à l'égard des actes de l'administration est-elle diminuée? Et si oui, dans quelle mesure? Dans ce contexte, il n'y a qu'une seule réponse politique possible à ces questions: la responsabilité politique demeure. À la limite, compte tenu de la nature des changements, ces questions ne se posent pas³⁴. C'est que, au-delà d'une formulation contingente sous la forme de la doctrine de la "responsabilité ministérielle", se profile un principe qui appartient à "l'essence du politique", celui de l'unicité³⁵ du commandement. Or, les changements ne remettent pas en question le commandement politique en tant que tel. Seul le domaine sur lequel s'exerce ce commandement est affecté. La volonté politique s'incarne maintenant sous la forme d'une loi et d'une institution de contrôle³⁶. En outre, le commandement continue de s'imposer dans une

³⁴ Il existe de nombreux textes sur l'interprétation actuelle de la doctrine. Voir par exemple, T. Denton, "Ministerial Responsibility: A Contemporary Perspective", dans R. Schultz, O. Kruhlak et J. Terry (ed.), The Canadian Political Process, Toronto, Holt, Rinehart and Winston of Canada, 1979, pp.344-362; K. Kernaghan, "Power, Parliament and Public Servants in Canada: Ministerial Responsibility Reexamined", Analyse de politique, vol 3, 1979, pp.383-396; S. Sutherland, "Responsible government and ministerial responsibility: Every reform is its own problem", Revue canadienne de science politique, 24(1), 1991, pp.91-120.

³⁵Rappelons que l'unicité est le "caractère de ce qui est unique". C'est-à-dire que "il n'existe rien d'identique." A. Lalande, Vocabulaire..., vol 2, idem, "unicité", p.1160, "unique", sens A, p.1162. Au cours de cette période, il va de soi qu'au niveau fédéral il n'existe qu'un seul commandement politique, sous la forme d'un Cabinet ou du Gouverneur en conseil. En outre, la prépondérance du niveau fédéral au sein de la communauté politique canadienne ne fait aucun doute.

³⁶Il est sans doute pertinent de rappeler ici la formulation judicieuse du professeur L.-P. Pigeon: "Le droit est l'expression de la politique en ce qu'elle a de plus stable." Rédaction et interprétation des lois, Québec, Gouvernement du Québec, 3^e édition, 1986, p.9. À cet égard, le commandement conserve sa prérogative de nommer certains fonctionnaires publics, comme les sous-ministres, les membres de commissions royales, d'autres commissions et conseils. (Voir l'article 38a de la loi de 1919).

certaine mesure, notamment dans le choix du personnel supérieur de l'administration et dans les décrets qui précisent les détails opérationnels applicables au nouveau régime. Pour conserver l'image d'unicité du commandement et de la responsabilité, le contenu contingent³⁷ de la doctrine est "ajusté". Le commandement n'est pas touché. Dans sa nouvelle formulation, les actes administratifs continuent, comme auparavant, de lui être imputés. Toutefois, ce qui était autrefois perçu comme une condition de cette imputation, c'est-à-dire la nécessité pour le commandement de choisir directement l'ensemble des fonctionnaires, est tout simplement rayé de la doctrine. Seul subsiste, en pratique, le choix des hauts fonctionnaires. Les actes de l'administration ne sont pas présumés être les siens mais bien ceux du commandement. Aux niveaux politique et symbolique, les personnes chargées du commandement dans la communauté politique sont toujours en contrôle et peuvent être tenues responsables des grandes orientations suivies.

3.1.2 *La responsabilité administrative*

Si la responsabilité politique est affectée par le nouveau régime, qui doit maintenant porter la responsabilité opérationnelle du choix des fonctionnaires? L'autorité formelle sur l'accès aux postes de l'ensemble de l'administration est confiée à la commission par le biais d'une nouvelle loi³⁸ sur le service civil. La loi prescrit que "les nominations aux emplois dans le Service civil seront faites au moyen d'un examen de concours qui sera d'une nature propre à déterminer les aptitudes des aspirants aux emplois particuliers auxquels ils doivent être nommés."³⁹ Ce qui importe, et cela ne

³⁷Il n'est pas impossible que le contenu contingent et transitoire de la doctrine ait échappé à ceux pour qui elle constituait l'assise du pouvoir politique. D'autant plus que la doctrine était perçue dans son sens canadien comme le produit d'une victoire du peuple sur l'arbitraire du pouvoir colonial et, dans son sens britannique, comme une victoire sur l'absolutisme royal.

³⁸*Loi du service civil*, 1918, 8-9 Geo. V, chap. 12.

³⁹*Ibid.*, art. 38. L'article 38 de la loi de 1919 apporte quelques précisions. Les examens "doivent être de nature à éprouver et constater impartialement la compétence et

semble échapper à personne, c'est que l'administration est désormais chargée de recruter elle-même son personnel. Cette situation place le principe de la *cooptation*⁴⁰ au centre du recrutement des fonctionnaires. Un nouveau principe doit encadrer l'exercice de ce rôle et être perçu comme satisfaisant tant au plan opérationnel qu'au plan symbolique. Au plan opérationnel, l'importance du principe du mérite est capitale pour guider l'établissement des normes et des critères de recrutement. "La stricte observance de ce principe fondamental est nécessaire et constitue la garantie principale que possède le public contre les tendances bureaucratiques et contre le système du partage des dépouilles (...)." ⁴¹ En d'autres termes, le principe du mérite vient formellement encadrer l'autorité de la commission. Au plan symbolique, l'application de ce principe est présumée fournir l'assurance que l'intérêt public est pris en compte. En somme, le "mérite", et l'autonomie octroyée aux commissaires dans son application, incarnent la nouvelle doctrine qui guide désormais la sélection des fonctionnaires.

Selon la commission, le nouveau régime administratif impose deux exigences. D'abord, choisir "des employés publics d'une compétence reconnue, démontrée par des examens de concours, recrutés dans toutes les classes de la population sans aucun égard pour la politique, la religion ou l'influence des aspirants." Ensuite, appliquer "les méthodes scientifiques d'emploi pour maintenir l'efficacité de ces employés ainsi choisis après leur entrée dans le service."⁴²

les aptitudes relatives des candidats à l'exercice réel des fonctions de la classe à laquelle ils aspirent." Les examens peuvent être "par écrit ou oraux, ou sous forme de démonstration d'habileté, ou toute combinaison de ces modes (...)."

⁴⁰Par *cooptation*, nous entendons la "désignation d'un membre nouveau (...) d'un corps constitué, par les membres qui en font déjà partie." Voir "cooptation", Larousse de la langue française (Lexis), Paris, Librairie Larousse, 1979, p.424. Dans le cadre de l'administration, ce principe présume que ceux qui possèdent une compétence ou un savoir sont les mieux placés pour en reconnaître la présence chez les autres.

⁴¹CSC, Rapport annuel, 1918, Document Parlementaire no. 31, 1919, p.18.

⁴²Ibid., p.16.

Avec le nouveau régime s'implante une conception différente de la "responsabilité". "Autrefois, la responsabilité était divisée entre un nombre de ministres de la couronne, nombre de sous-ministres, des centaines de chef de division, des membres du Parlement, du Sénat."⁴³ Dorénavant, les regards se tournent vers la commission car c'est elle qui est "responsable". Mais la responsabilité dont il s'agit n'a que peu à voir avec la politique. Elle consiste à appliquer la loi et, plus généralement, les normes régissant le recrutement. Un commissaire résume ainsi la situation: "...j'assume la responsabilité complète pour tout ce qu'a fait la compagnie Arthur Young, la Commission du service civil doit assumer la pleine responsabilité de leurs erreurs aussi bien que leur bon travail."⁴⁴

La CSC a un rôle précis partout et dans tous les emplois où "...le système de concours peut être appliqué de bonne foi dans le choix des candidats et leur nomination au service public."⁴⁵ Par contre, lorsque les conditions permettant d'instaurer une procédure régulière et méthodique ne sont pas réunies, la CSC ne devrait pas intervenir. De fait,

"Le Parlement n'avait certainement pas l'intention, lorsqu'il adopta la Loi du Service civil, de tenir la Commission du service civil responsable de la nomination aux emplois qu'elle ne pouvait pas contrôler. Ce serait destiner la Commission à la censure du public de temps à autre pour des erreurs ou des contraventions à la Loi du service civil qu'elle n'aurait pas le moyen de prévenir."⁴⁶

⁴³C. Jameson, commissaire à la CSC, Comité de 1923, p.940.

⁴⁴C. Jameson, *ibid.*, p.933.

⁴⁵C. Jameson, *ibid.*, p.941.

⁴⁶C. Jameson, *ibid.* L'article 38 de la loi de 1919 est spécifique: la commission peut recommander une autre procédure lorsque "l'application de la présente loi (...) n'est pas praticable (...)."

Ainsi, une des prémisses de base du nouveau système consiste en la possibilité d'établir une procédure régulière. Celle-ci encadre l'exercice de l'autorité de la commission. Sa responsabilité est donc limitée au développement, à la mise en oeuvre et au respect de la procédure. En son absence, les commissaires auraient à assumer personnellement la responsabilité de chaque geste, ce qui reproduirait le même régime qu'auparavant, avec des personnes différentes et sans la notion de responsabilité politique.

Quel sens se dégage de cette réforme? Notre analyse fait voir qu'elle est, littéralement, autant politique qu'administrative. Elle est politique parce qu'elle touche à la configuration des pouvoirs dans la communauté politique, à la manière d'exercer le commandement et d'en rendre compte. Elle concerne donc au premier chef la gouverne de la communauté politique. Le commandement ne disparaît pas, loin de là, il se transforme. La doctrine de la responsabilité ministérielle est tout aussi importante pour une administration directement soumise au politique que pour une administration dite "responsable", que l'on pourrait aussi appeler "technique". Elle doit cependant subir des modifications, prendre un sens nouveau. Selon la nouvelle conception, seules les décisions qui ne peuvent être encadrées par un critère de choix sont politiques. Ces décisions continuent de relever du commandement. À cet égard, il convient également de noter, et cela est important, que c'est le commandement politique qui a lui-même introduit et soutenu le changement.⁴⁷

Dans la même mesure, la réforme est également administrative. L'administration devient plus autonome, dans sa sphère propre, à l'égard du pouvoir de commandement. Désormais, l'administration décide qui peut y être embauché et sur quelles bases se fait la sélection. Elle est le domaine du mérite, de la compétence, de l'expertise, etc. Les

⁴⁷ C'est l'un des rôles des gouvernants d'amener "...l'idée de droit à la mesure des problèmes de plus en plus complexes que posent l'existence et le progrès des sociétés politiques." G. Burdeau, L'État, idem, p.61.

nouveaux critères de sélection ne s'appliquent qu'aux fonctionnaires, ils ne touchent pas, du moins pas directement, la définition de la compétence politique.

Le nouveau régime de fonctionnement modifie la manière dont la communauté sera gouvernée à l'avenir. Il reconnaît la légitimité d'une nouvelle idée de droit⁴⁸. Il légalise une autre conception de la gouverne et de la manière dont elle s'exerce. Dans la plupart des domaines dont l'administration s'occupe, ce sont des critères techniques qui non seulement pourront, mais devront encadrer les décisions⁴⁹ sauf, peut-être, lorsque des choix fondamentaux sont en cause. Les personnes habilitées à décider, ou à conseiller celles qui prennent les décisions, posséderont les savoirs techniques requis pour apporter les éclairages pertinents pour la promotion de "l'intérêt public". À cet égard, le savoir jouera désormais un rôle important dans la gouverne de la communauté politique.

3.2 *La gouverne administrative*

Sous le nouveau régime, l'administration se taille une place spécifique dans les institutions de gouverne. Pour la communauté politique, cela implique une autre manière d'allouer les rôles de la gouverne. L'unification de l'administration sur la base du savoir et de la compétence a aussi pour effet, implicitement, de placer certains domaines plus

⁴⁸Selon D. Divine, "...the very development of bureaucracies has facilitated the legitimation of government because the administrative structure is absorbed into ways of running society that are considered acceptable." dans "A Political Theory of Bureaucracy", Public Administration, vol 57, 1979, p.146.

⁴⁹Au niveau opérationnel, certains éléments de discrétion demeurent, comme les renvois, les destitutions, etc. Ces éléments seront graduellement encadrés en pratique avec le développement de procédures d'appel, de la négociation collective, des tribunaux administratifs et des tribunaux supérieurs.

directement sous son contrôle. Pour certains, cette nouvelle distribution des rôles génère une division entre la politique et l'administration⁵⁰.

La fin du patronage et son remplacement par une autorité chargée d'appliquer le principe du mérite ne met pas un terme au changement. Pour que l'autorité puisse être exercée en fonction de ce principe, il reste un certain nombre de choix opérationnels à faire. Du point de vue de la gouverne, la nouvelle configuration des pouvoirs soulève immédiatement deux questions. Comment le principe du mérite sera-t-il concrètement appliqué au recrutement des fonctionnaires? Et comment ce recrutement sera-t-il contrôlé? Les solutions retenues devront répondre à ces interrogations opérationnelles de manière crédible et devront être conciliables avec les niveaux politique et symbolique. Cette section porte sur ces solutions.

3.2.1 *L'application d'un savoir: la classification*

La loi donne à la commission du service civil l'autorité de contrôler l'accès à la plupart des postes de l'administration. Ce mandat présuppose que la commission possède, à titre d'organisme spécialisé, un savoir permettant d'exercer cette autorité, et qu'elle est apte à le mettre au service des objectifs de la loi. Le texte de la loi enjoint la

⁵⁰“Paradoxically, while the need for a permanent career service has called for this dividing line, the preservation of responsible government has required a close integration of appointed officers and elected politicians.” J. Hodgetts, *The Civil Service and Policy Formation*, Canadian Journal of Economics and Political Science, 23(4), 1957, p.470. Pour M. Hodgetts, “there are signs that the doctrine is more loosely interpreted...” bien qu'elle “strains the bounds of reason (...)” p.471. L'origine de cette théorie en Amérique du Nord date au moins de 1887 avec la publication de l'article de W. Wilson “The Study of Administration”, reproduit dans D. Waldo, Ideas and Issues in Public Administration, 1970, pp.65-76. Le débat entre H. Finer et C. Friedrich l'a longtemps alimenté. Notre recherche ne vise pas à le poursuivre. Force est de constater, cependant, que cette dispute a toutes les apparences d'un faux débat, en ce sens que les paramètres sont faussés par la nature même de l'argumentation. Nous préférons nous en tenir à la notion plus englobante de *gouverne* qui ne repose sur aucune distinction de cette nature. Voir G. Bergeron, Fonctionnement de l'État, Paris, Librairie Armand Colin, 1965.

commission d'appliquer son savoir à la réforme du service⁵¹. Ainsi, l'assertion à l'effet qu'il existe des savoirs spécialisés dont l'application peut résoudre des problèmes de gouverne est immédiatement mise à contribution dans l'organisation même du service. En outre, la question du contrôle de la commission trouve ici un élément de réponse. C'est le savoir spécialisé dans le domaine de l'organisation et de la gestion qui, en vertu de ses normes internes, servira à "contrôler" le travail de la commission.

Or, au moment de l'adoption de la loi, la commission ne possède pas un tel savoir, encore moins la capacité de l'appliquer⁵². Elle pouvait cependant y avoir accès par l'embauche d'une firme spécialisée. "Après avoir parcouru avec soin le domaine professionnel, la Commission découvrit que la maison Arthur Young & Company s'occupait de ce travail hautement spécialisé et pouvait fournir le nombre requis d'experts

⁵¹Ainsi, l'article 9 de la loi de 1918, demande à la commission de "préparer des plans pour l'organisation du Service intérieur et du Service extérieur de chaque ministère...". Le gouvernement place sa confiance dans la commission. "...je doute que [les sous-ministres] eussent assez d'expérience en cette matière pour préparer un classement que j'oserais soumettre au Parlement." Ministre A.K. MacLean, Débats, 2 octobre 1919, p.785.

⁵²En 1918, la commission comptait entre 12 et 25 employés, selon les sources. Deux ans plus tard, ce nombre était de 272. J. Hodgetts, W. McCloskey, R. Whitaker et V. Wilson, Histoire d'une institution, idem, p.384.

de ce genre.”⁵³ Que propose cette firme?⁵⁴ Tout simplement l’application pratique d’un savoir issu de la science du management.

“Le terme ‘administration’ [management] est censé signifier le procédé en vue de diriger et d’utiliser l’habileté et l’effort humains pour atteindre un but déterminé. Le succès de ces efforts dépend naturellement du caractère de l’entreprise. En ce qui concerne le gouvernement du Canada, c’est d’administrer les lois du pays dans l’intérêt du peuple. Nous pouvons supposer que l’idéal en fait d’administration serait d’atteindre, par ce procédé, au maximum d’efficacité et d’économie. (...) On constatera qu’un groupe distinct d’exigences concerne la question de recrutement.”⁵⁵

⁵³Lettre d’introduction de la CSC, dans Arthur Young & Company, Rapport accompagnant l’envoi de la classification du Service civil du Canada, J. De la Broquerie Taché, Imprimeur de sa Très Excellent Majesté le Roi, Ottawa, 1919, p.v. La lettre insiste sur la réputation de la firme: “Cette maison jouit d’une réputation enviable aux États-Unis et au Canada; sa fondation date de quelques vingt-cinq ans et ses services ont été retenus au cours de plusieurs années, pour l’exécution d’ouvrages considérables, par les gouvernements de la Grande-Bretagne, de la France et des États-Unis.” Ibid., p.v.

⁵⁴Pour un compte-rendu détaillé de ces événements et un historique de l’origine du savoir de la firme, voir A. Roberts, So-called Experts, Toronto, L’Institut d’administration publique du Canada, 1996. Il faut noter, toutefois, que l’auteur n’accorde pas à l’expertise de la firme le statut d’un véritable “savoir”. Il la considère plutôt comme le produit d’une argumentation rhétorique dont il démonte l’échafaudage. Avec cette approche, paradoxalement, il tend à donner raison à ceux qui s’opposaient aux réformes et au travail des spécialistes. L’auteur ne précise pas cependant s’ils ont raison en vertu de la supériorité de leurs *arguments* ou celle de leurs *savoirs*... Selon nous, l’importance historique et politique de ce “savoir” ne réside pas dans son statut. Elle réside dans le fait qu’il a constitué, et constitue toujours, un apport significatif dans la résolution de problèmes de gouverne et dans la légitimation de ces solutions. Bien que cette légitimation puisse parfois faire appel à des arguments rhétoriques, ceux-ci doivent néanmoins se situer dans un cadre plus large pour être perçus comme des arguments *pertinents* au débat. Pour plus de détails sur la perspective rhétorique, voir C. Hood et M. Jackson, Administrative Argument, Aldershot, Dartmouth Publishing, 1991.

⁵⁵Rapport accompagnant..., idem, pp.39-40.

Le travail est entrepris dans un seul esprit: "...agir dans le but d'appliquer strictement et justement les principes équitables."⁵⁶ Il comporte plusieurs étapes. L'une d'elles est fondamentale dans l'approche adoptée: la classification des postes du service. "En premier lieu, il faut qu'il y ait une classification de toutes les positions et une enquête sur les devoirs de chacune d'elle (...)."⁵⁷ En plus d'être conçue comme une exigence de la loi, cette classification est à la base de l'application du savoir managérial. En effet, elle est nécessaire pour tenir les examens⁵⁸, organiser les ministères, définir la rémunération et, surtout, fournir un vocabulaire, un langage, pour désigner les postes, administrer le service⁵⁹ et élaborer l'ensemble des pratiques qui sont associées au management⁶⁰.

⁵⁶Lettre d'introduction de A. Young & Co., *ibid.*, p.ix.

⁵⁷CSC, Rapport annuel, 1918, *idem*, p.17. Le rapport de A.Young & Co. est aussi très explicite: "Incontestablement, ce que le Parlement voulait, c'était que ces cinquante mille positions fussent étudiées et classifiées. (...) la classification était indispensable à titre de premier pas vers toute tentative adéquate d'administrer la Loi du Service civil de 1918." Rapport accompagnant..., *idem*, p.4.

⁵⁸"Pour se conformer aux dispositions de la Loi concernant les examens des candidats, il fallait absolument une classification." Rapport accompagnant..., *idem*, p.4. Cependant, cela n'est vrai que dans le contexte défini par la firme, soit une administration basée sur les "emplois"; une administration reposant sur la "carrière" aurait réduit l'importance de la classification. Pour une discussion de ces deux types de régime, voir L. Fougère, La fonction publique, Bruxelles, Institut international des sciences administratives, Unesco, 1966, pp.153-173.

⁵⁹"...il doit exister une nomenclature uniforme acceptée pour désigner les positions qui constituent le service. (...) une terminologie standardisée, (...) sous une forme telle que les diverses classes de positions y sont clairement spécifiées en des termes concis, de signification tranchée et uniforme pour tout le service quant aux devoirs, aux qualités requises, aux taux de traitement et ainsi de suite.", Rapport accompagnant..., *idem*, pp.6, 7.

⁶⁰"Les progrès de la science administrative accomplis depuis les dix dernières années ont contribué, dans une grande mesure, à mieux faire comprendre les problèmes administratifs par la standardisation de la terminologie et par plus de précision dans les idées." *Ibid.*, p.40. En ce sens, la "science du management" serait un "Ensemble de connaissances et de recherches ayant un degré suffisant d'unité, de généralité, et susceptibles d'amener les hommes qui s'y consacrent à des conclusions concordantes, qui ne résultent ni de conventions arbitraires, ni des goûts ou des intérêts individuels qui leur

Le management ne s'adresse pas à ce que l'administration doit faire, mais porte plutôt sur la manière dont elle doit s'y prendre pour mettre en oeuvre le principe du mérite.

“Le système du mérite n'a rien à voir avec la direction ou la gestion des employés, ni avec les programmes publics ou la politique. Il ne concerne que l'emploi. Le maintien d'un personnel compétent sous la responsabilité des ministres de la Couronne, de telle sorte que les entreprises du gouvernement, quelles qu'elles soient, puissent être menées à bonne fin, en tant qu'il s'agit d'une administration loyale et compétente.”⁶¹

À cet égard, il est significatif que la classification repose sur les tâches accomplies dans chacun des postes *existants* dans l'administration. Ces tâches sont directement issues de la pratique accumulée dans l'ensemble de l'administration depuis des décennies. “On a accepté sans hésitation, dès les débuts des travaux, le principe de la classification d'une position donnée basée sur les devoirs, les responsabilités et l'autorité que comportent cette position (...).”⁶² La source de cette information se trouve chez les titulaires de ces postes.

“...les trois personnes censées être les mieux renseignées sur les devoirs attachés à une position donnée seraient l'employé tenu d'accomplir ces devoirs, son supérieur immédiat responsable de la répartition de ces devoirs, et le chef du ministère ou de la division chargé de la direction générale.”⁶³

sont communs, mais de relations objectives qu'on découvre graduellement, et que l'on confirme par des méthodes de vérification définies.”, A. Lalande, Vocabulaire technique..., vol. 2, idem, p.954 (“science”, sens D).

⁶¹CSC, Rapport annuel, 1918, idem, p.17.

⁶²Ibid., p.24.

⁶³Rapport accompagnant..., idem, p.13.

Ainsi, il n'y a pas de véritable rupture avec les anciennes pratiques puisque les "devoirs" de chaque poste demeurent les mêmes. Le nouveau régime introduit cependant une nouvelle logique, laquelle est présumée nécessaire à l'amélioration du fonctionnement de l'administration.

Si l'information concernant la tâche est essentielle, en revanche la situation des individus est très secondaire. Il faut s'écarter de tout ce qui les touche personnellement:

"Ni le degré d'efficacité qu'apporte dans l'exercice de ses fonctions celui qui remplit cette position, ni les aptitudes que ce dernier possède ou qui lui manquent, ni le traitement qu'il reçoit, ni aucune autre circonstance relevant uniquement de lui-même, doivent être considérés comme devant influencer sur la classification de la position en question."⁶⁴

Il en est de même de la situation particulière de chaque ministère. En effet, "...on élimina les démarcations de ministère pour ne plus en tenir compte et on groupa toutes les classes des divers ministères en divisions générales, se basant pour cela sur la carrière, la profession, le métier ou le genre de travail en question."⁶⁵

Que vise ultimement cette classification?

"Elle portera remède aux conditions confuses qui existent aujourd'hui dans le rapport du traitement avec le travail. Elle assurera un même traitement pour un même travail. Elle établira cette uniformité dans tout le service sans égard aux lignes de démarcation ou au site géographique du travail. Elle rendra possible l'augmentation du traitement d'un individu dans les limites convenables lorsque, tout en conservant le même poste, il en augmentera l'efficacité. (...) Elle établira une vaste pratique de promotion (...). Elle assurera un traitement plus élevé à

⁶⁴Ibid., p.8.

⁶⁵Ibid., p.14.

ceux qui seront choisis, étant mieux qualifiés, pour occuper les plus hautes positions, et à personne d'autre.”⁶⁶

Ainsi, le management fournit une manière de concevoir la “réalité” administrative. Il décrit, analyse et prescrit des actions en vue d'améliorer le fonctionnement de l'administration. En ce sens, la classification constitue bel et bien l'application d'un savoir préalable à une situation jugée problématique. Cette classification a quatre principaux effets immédiats sur l'administration.

Premièrement, elle permet de préciser certains rôles de la Commission du Service civil⁶⁷ et de donner un sens plus précis au mérite. Bien que l'autorité de contrôler l'accès à l'administration soit issue de la loi, le rôle de la CSC et la manière d'exercer cette autorité sont intimement liés au fonctionnement de ce nouveau régime. En d'autres termes, c'est à cause des pratiques associées à ce savoir particulier, le management scientifique, que la CSC joue ce rôle distinctif et le joue de cette manière⁶⁸. Tout s'enchaîne. L'administration est divisée en postes et en classes dont l'accès est basé sur des “qualités” distinctes. Celles-ci ne relèvent plus de l'univers politique, mais de la pratique et de l'éducation. Le fait que l'on puisse tester la présence de ces qualités chez les candidats permet d'instaurer le concours, et de l'encadrer par des règles précises. Le sens concret et opérationnel du “principe du mérite” se trouve ainsi établi.

⁶⁶Lettre d'introduction de A. Young & Co., *ibid.*, p.viii.

⁶⁷“La principale fonction de la Commission du Service civil consiste naturellement à recruter le personnel du service en choisissant, parmi les personnes éligibles, celles qui sont le plus aptes à s'acquitter des devoirs que comportent les positions respectives auxquelles elles aspirent à être nommées.” Rapport accompagnant..., *idem*, p.4.

⁶⁸Le premier devoir de la commission est “de trouver un personnel compétent pour l'organisation du gouvernement du Dominion. (...) elle doit avoir en sa possession un état précis des exigences exactes de l'organisation.” CSC, Rapport annuel, 1918, *idem*, p.22.

Deuxièmement, la classification rend possible d'unifier l'ensemble du service sur une base commune: la classe. Celle-ci est "l'unité pour le travail administratif en vertu du système du mérite."⁶⁹ Désormais, le statut du fonctionnaire sera associé à la classe à laquelle il appartient, où qu'il soit dans le service⁷⁰. Ces classes regroupent des postes semblables. "Les devoirs et les responsabilités attachées à une position devraient être le critérium devant servir à déterminer la classification de la position, parce que ces attributs constituent les caractéristiques fondamentales qui la distinguent d'autres positions (...)."⁷¹ L'administration devient uniforme à travers le pays, étant placée sous les mêmes conditions quel que soit l'endroit où un fonctionnaire travaille. La distinction entre le Service intérieur et le Service extérieur, qui facilitait le fonctionnement du patronage, est abolie. Cette uniformisation s'étend également aux salaires et aux conditions de travail propres à chaque classe. Un emploi dans le service, où qu'il soit situé sur le territoire, est semblable ou différent d'un autre emploi sur la base des "devoirs" associés à ce poste.

Troisièmement, la classification permet d'établir un mode de recrutement uniforme, basé principalement sur le savoir et l'expérience. La commission a en main la définition de postes spécifiques et des qualités requises pour les occuper⁷². Elle peut ainsi informer le public de ce qu'elle recherche et faire connaître aux personnes intéressées quelles compétences sont valorisées dans le service. Les examens permettent de démontrer la maîtrise du savoir ou de la compétence en cause. Comme ces examens sont

⁶⁹Ibid., p.17.

⁷⁰La nomination après l'examen "leur donnera tous les droits (et seulement les droits) prescrits pour cette classe quant au traitement, à la permutation, à l'avancement ainsi qu'aux autres conditions d'emploi et avantages." Rapport accompagnant..., idem, p.17.

⁷¹Ibid., p.8.

⁷² "Évidemment la Commission ne saurait décider des qualités que possèdent les candidats pour remplir les devoirs attachés à des positions particulières à moins qu'elle ne sache quels sont les devoirs de ces positions." Ibid., p.5.

compétitifs, il est possible en principe de sélectionner la *meilleure personne* pour occuper un poste donné.

Quatrièmement, et cela est important, le savoir compris dans la classification, comme tout savoir, impose un *vocabulaire*⁷³. Ce vocabulaire est déterminant pour l'administration, car il se présente comme la langue commune d'un groupe unifié. À plusieurs égards, l'usage de ce vocabulaire, et du mode de pensée qu'il entraîne, n'est pas limité à l'administration; il s'étend au reste des institutions politiques. Par exemple, lors du dépôt de la classification au parlement, les députés sont contraints d'utiliser le vocabulaire et la pensée du management sous peine de ne rien comprendre du système qu'on leur demande d'approuver. C'est sans doute pourquoi, pour certains, la classification est "...le catalogue le plus bizarre et le plus inintelligible qui me soit jamais tombé sous les yeux."⁷⁴ Alors que pour d'autres, comme le ministre MacLean, c'est à tort que l'on "suppose qu'il y a quelque chose de fort étrange et d'insondable dans cette classification. Elle est d'une extrême simplicité."⁷⁵

En octobre 1919, le ministre dépose un projet de loi dont "le caractère principal et important (...) est qu'il invite le Parlement à ratifier le classement qui a été fait des fonctions publiques, travail attribué et imposé à la commission du Service civil par une

⁷³"Nommer, c'est appeler à l'existence, tirer du néant. Ce qui n'est pas nommé ne peut exister de quelque manière que ce soit." G. Gusdorf, *La parole*, Paris, Presses Universitaires de France, 1952, p.40.

⁷⁴J. Bureau, député, *Débats*, 17 juin 1919, p.4073.

⁷⁵A.K. MacLean, *ibid.*, p.4073. Évidemment, un tel clivage reflète aussi les rôles respectifs de l'opposition et du gouvernement. Il reste que la première version de la classification ne sera pas acceptée par le parlement au cours de la session où elle a été déposée. Elle devra subir des modifications, en collaboration avec le personnel de l'administration et sa mise en oeuvre se fera sous condition: l'instauration d'un régime d'appel pour les fonctionnaires.

loi fédérale adoptée en 1918.”⁷⁶ Pour certains, la classification, une disposition “nécessaire” et “opportune à tous égards”, est d’une “extrême simplicité”. Pour la plupart des parlementaires toutefois, les discussions sur cette question sont rendues difficiles par la nouveauté du vocabulaire managérial et le fait que la classification est, à plusieurs égards, plutôt complexe. Aussi le ministre doit-il plaider pour une certaine indulgence de la part de ses collègues: “Les députés comprendront qu’il m’est impossible d’expliquer tous les moindres détails de la classification. Je ne pourrais pas le faire, et je suis sûr qu’on ne s’attend pas à ce que je le fasse.” Possiblement à cause du niveau de détails contenu dans la classification, les parlementaires sont invités à approuver un régime qu’on ne peut expliquer, et même enjoins de ne pas s’attendre à ce qu’on leur explique!

Néanmoins, le ministre “demande la permission de lire (...) une sorte de résumé de ce que contient le rapport (...).”⁷⁷ Il est clair, dès lors, que le vocabulaire propre au savoir managérial s’impose comme le seul capable de supporter une discussion sur la classification et le régime proposés. Le ministre reprend les définitions qu’offre le rapport, dont celle de “classifier”, c’est-à-dire “grouper des choses de même nature”. Il en résume l’essence: “...désigner chaque position selon les devoirs remplis par son titulaire, que ce titulaire soit de l’un ou de l’autre sexe, car le service civil comprend des hommes et des femmes.”⁷⁸ Et cela implique “même rémunération pour le même travail.” Il en conclut: “De ce que je viens de lire, il appert que ce nouveau classement était nécessaire.”⁷⁹

⁷⁶A.K. MacLean, Débats, 2 octobre 1919, p.753. Selon lui, la classification ne peut être condamnée uniquement “parce que certains fonctionnaires ne l’approuvent pas.”

⁷⁷A.K. MacLean, *ibid.*, p.756.

⁷⁸A.K. MacLean, *ibid.*, p.759.

⁷⁹A.K. MacLean, *ibid.* Selon les auteurs du rapport de A. Young & Co., la classification va aussi permettre de mieux encadrer les contrôles parlementaires sur les finances et le personnel.

Le modèle de cette nouvelle organisation est emprunté aux activités lucratives.

“Le classement constitue simplement un effort vers l’uniformité dans le service administratif du pays. En d’autres termes, il s’agit de mettre sur un pied d’égalité le travail des fonctionnaires du Canada. C’est une tendance vers une administration semblable à celle des bonnes maisons de commerce modernes.”⁸⁰

Certes, la conception du rôle de l’État suscite de nouvelles exigences en matière d’administration. Ce qu’il y a de nouveau, c’est que l’État devient officiellement employeur de compétences, de savoir, à un titre semblable à celui d’une entreprise. Il n’est pas conçu comme étant dans un univers différent.

Le dépôt de la classification et du rapport qui l’accompagne représente l’une des premières applications, dans les institutions de l’État, de la nouvelle conception à l’effet que le savoir peut guider les politiques publiques. L’encadrement conceptuel offert par la classification permet de recruter des personnes possédant différents savoirs et d’étendre à d’autres domaines le principe de la gouverne par le savoir⁸¹. Avec l’implantation de cette pratique, la manière de concevoir l’administration et d’en discuter se trouve profondément modifiée⁸². Au-delà du point de vue administratif, il est important de retenir que c’est un discours “politique” sur l’administration, sur un mode légitime de gouverne de la communauté politique qui émerge. En effet, en tant que savoir, le management constitue un système de pensée, voire une idéologie, qui rend possible la

⁸⁰A.K. MacLean, *ibid.*, p.756.

⁸¹“La première chose qui incombe à votre Commission est par conséquent d’appliquer la classification au service ainsi qu’il existe aujourd’hui, et après cela, elle devra incessamment établir l’organisme au moyen duquel chaque position nouvelle ou supplémentaire sera promptement classifiée, chaque position modifiée, reclassifiée, chaque changement dans le personnel consigné, et la classification du service ainsi tenue couramment à jour.” Rapport accompagnant..., *idem*, p.15.

⁸²Comme le note A. Roberts, “In 1918-19, the shape of the Canadian civil service changed dramatically and so did the terms in which Canadians thought and argued about problems of civil service administration.”, So-called Experts, *idem*, p.74.

gouverne d'une communauté politique dont plusieurs activités sont axées sur le savoir⁸³. Au niveau symbolique, le principe du mérite, et les pratiques concrètes et langagières qui y sont associées, joue un rôle de premier plan. Il prétend démontrer que la fin du patronage constitue un indéniable progrès et que le nouveau régime est mieux adapté à l'état de la société et à la gouverne de la communauté politique⁸⁴.

Cette nouvelle conception symbolique de la gouverne n'a pas mis beaucoup de temps à s'implanter et à faire sentir ses effets dans la manière de concevoir la démocratie, l'État et la gouverne en général. Le rapport issu des audiences du comité parlementaire Spinney, en 1921, soutient que "deux idées dominantes se sont imposées. (...) que le principe de la suppression du patronage politique dans toute l'administration *était sain et devait être maintenu* (...) [et que] l'intérêt de l'État devrait passer avant celui des fonctionnaires (...)." ⁸⁵ Un peu plus tard, en 1923, le président d'un autre comité parlementaire est encore plus explicite:

"Ce comité a pour devoir d'étudier le mode d'application de la Loi du Service civil, et non pas de se prononcer sur son maintien ou son abrogation. (...) Nous

⁸³Pour une discussion de ce point, voir R. Lane, "The Decline of Politics and Ideology in a Knowledgeable Society", American Sociological Review, 31(5), 1966, pp.649-662. Selon l'auteur, les caractéristiques principales d'une telle société sont qu'elle est "(...) [open], stable enough to maintain the order necessary for the process of inquiry (...) rich enough to educate its population in the mode of inquiry, dissatisfied or curious enough to want to know more." Ibid., p.650.

⁸⁴"The legitimacy of bureaucracy derives from its ability to present these issues in a form which confirms our notion of the world, and, in turn, shapes our belief in the need for these structures to contend with it." D. Divine, "A Political Theory of Bureaucracy", Public Administration, vol 57, 1979, p.146.

⁸⁵Cité dans CSC, Rapport annuel, 1921, Document parlementaire no.32, 1922, p.xiv. Nous soulignons. Ce comité étudiait le "bill 122" qui visait à exclure la commission du champ des emplois techniques.

n'avons pas à penser à l'abolition de la Commission du Service civil, mais à ce qui peut conduire à améliorer le service civil."⁸⁶

En 1930, le rapport de la commission royale Beatty, sur les services professionnels et techniques, résume ainsi l'importance qu'a pris l'administration:

"...effective parliamentary government is *only possible* when the decisions embodied in statutory form are made effective throughout the Dominion by a body of trained administrators and *experts*. (...) The conception of *efficient democracy* to-day (...) presupposes an efficient corps of civil servants. It is based upon the assumption that the nation as a whole is entitled to service, and the Government should aim to secure service (...) the Civil Service (...) is *called upon to investigate many subjects of national importance demanding consideration by the Government*, as well as to make governmental policies effective and governmental decisions operative (...)." ⁸⁷

Dorénavant, au plan de la gouverne, plusieurs "problèmes" qui se présentent à la communauté politique et les solutions envisagées pour les résoudre seront définis et formulés selon les paramètres de savoirs techniques préalables et des institutions en mesure de les utiliser. Au plan symbolique, il est devenu difficile d'envisager le maintien et le développement de la communauté politique sans la présence du savoir-expert et des experts. Ceux-ci acquièrent un statut lié à leur maîtrise du savoir.

⁸⁶Comité de 1923, p.637. Nous soulignons.

⁸⁷Report of the Royal Commission on Technical and Professional Services, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1930, p.9. (Commission Beatty). Nous soulignons. On reconnaît là les grands traits de "l'État législatif" et de "l'État administratif" tels que décrits par C. Schmitt. Voir supra chapitre 2, notes 1 et 150.

3.2.2 *Une administration professionnelle*

Le changement de l'autorité chargée des nominations a des effets en dehors de l'administration. Le recrutement des fonctionnaires ne s'appuie plus sur des pratiques et des systèmes liés à la lutte politique⁸⁸. Il se tourne encore davantage vers les institutions sociales qui dispensent les qualités requises pour entrer dans l'administration soit, particulièrement, les universités et les maisons d'enseignement. L'administration est devenue le domaine du savoir, de la compétence, de l'expertise. La classification la pousse encore plus loin dans cette direction puisqu'elle définit en ces termes les exigences précises de chaque poste. Les qualités requises pour les occuper sont explicitement déterminées et largement disponibles au public. Dès lors, l'administration met en place des moyens de tester les personnes qui veulent y entrer, ou y progresser, afin de s'assurer qu'elles correspondent aux profils requis. Dans ce contexte, la manière d'obtenir un emploi dans l'administration jouit d'une large diffusion et, puisque les possibilités d'avancement sont connues, le travail administratif peut même être conçu comme une carrière. Ces changements transforment graduellement l'administration en profession.

Bien que l'administration n'ait pas, à cette époque, toutes les caractéristiques d'une profession⁸⁹, elle en réunit déjà les traits les plus marquants. D'abord, elle contrôle

⁸⁸“On remarque qu'avec le nouvel état de choses, il est impossible pour une association politique, libérale, conservatrice ou autre, d'attirer qui que ce soit aux assemblées qu'elles convoquent. Autrefois, (...) des centaines, des milliers de gens y venaient.” T. Foster, député, *Débats*, 2 octobre 1919, p.775.

⁸⁹“The essential features of a profession are that entry into it is controlled by its own members, that disciplinary action for professional faults are taken by domestic tribunal, and that promotion to the leading posts in the profession are largely determined by a man's reputation within his profession. A profession has also a special expertise and a graded set of qualifications which are widely recognized, and a monopoly of practice in its own field.” B. Chapman, *The Profession of Government*, London, Allen & Unwin, 1959, p.306.

l'accès aux postes administratifs. La classification et les examens constituent les principaux outils permettant d'exercer ce contrôle⁹⁰. Plus tard au cours de la période, l'administration acquiert le droit d'examiner les appels de ses membres. En outre, les fonctionnaires plus directement associés à des savoirs techniques et scientifiques s'organisent pour promouvoir leurs intérêts⁹¹.

La classification de l'administration renferme une nouvelle conception du rôle du fonctionnaire. Au lieu d'envisager l'administration comme partie d'une hiérarchie de responsabilité politico-administrative engagée dans l'application des lois, elle considère que le travail des fonctionnaires consiste à appliquer des savoirs, à utiliser des compétences. Ceux-ci peuvent être acquis par l'éducation, la formation ou la pratique. Ils ne sont pas nécessairement spécifiques à l'administration. Nous l'avons vu, c'est l'intégration explicite de cette dimension dans l'administration qui permet de définir une base pour le recrutement des fonctionnaires et les frontières de la profession. Le problème de la définition des qualités propres aux fonctionnaires se trouve ainsi conceptuellement résolu⁹².

⁹⁰“Any occupation wishing to exercise professional authority must find a technical basis for it, assert an exclusive jurisdiction, link both skills and jurisdiction to standards of training, and convince the public that its services are uniquely trustworthy.” H. Wilensky, “The professionalization of everyone?”, American Journal of Sociology, LXX(2), 1964, p.138.

⁹¹Par exemple, la création du “Professional Institute of the Public Service of Canada” date de 1920. Sa fondation “springs from the Civil Service Act of 1918.” Voir J. Swettenham et D. Kealy, Serving the State: A History of the Professional Institute of the Public Service of Canada, Ottawa, Le Droit, 1970; et B. Doherty, Slaves of the Lamp - A History of the Federal Civil Service Organizations, 1865-1924, Victoria, Orca Book Publishers, 1990.

⁹²De fait, on pourrait considérer que la spécificité du rôle du fonctionnaire et des qualités recherchées lors du recrutement sont les deux faces d'un même phénomène.

Dans la pratique, les modes de recrutement sont conformes à une conception professionnelle de l'administration. La loi impose des examens compétitifs mais laisse à l'administration le soin de déterminer de quelle manière ils seront organisés. Les anciens examens étaient peu exhaustifs, ils portaient sur des connaissances générales et ne visaient qu'à disqualifier les personnes qui ne possédaient pas le minimum de connaissances requises. Les nouveaux examens sont plus pratiques. Ils portent sur des sujets très précis directement liés au travail à effectuer. La classification permet de déterminer les sujets et les connaissances spécifiques à tester. "L'histoire a été éliminée. La correspondance courante en affaire a été substituée à la composition sur des sujets littéraires, et les articles sur des sujets académiques contiennent plus de questions pratiques. (...) l'examen est limité aux questions ayant directement trait au travail qu'il s'agit de faire."⁹³

À partir de ce point, la décision concernant l'embauche devient elle-même une tâche spécialisée. Il faut que les personnes qui jugent les aspirants fonctionnaires soient à même de reconnaître la présence des connaissances et des qualités recherchées. Pour les postes techniques, la commission "constitue des conseils d'experts qui examinent avec soin les demandes des candidats et les pièces motivants ces demandes. (...) Des citoyens animés d'un bon esprit public ont déjà volontiers offert gratuitement leurs services pour faire partie de ces conseils (...)."⁹⁴

Pour faciliter le recrutement, les emplois disponibles et les qualités requises pour les occuper sont communiqués au public. Comme l'administration recherche des compétences précises, elle a intérêt à faire connaître ses besoins à l'ensemble des citoyens susceptibles de posséder ces compétences. Le champ de sélection peut être le pays tout

⁹³CSC, Rapport annuel, 1918, idem, p.30.

⁹⁴Ibid., p.31. Ainsi, parce que des citoyens possèdent une expertise ou un savoir, leurs motifs sont immédiatement présumés être désintéressés. C'est un contraste marqué avec le régime du patronage.

entier comme une petite localité, selon la nature du poste à pourvoir. La loi impose la publication d'un "avis de chaque examen" dans la *Gazette du Canada*, indiquant "le nombre de positions que l'on se propose de remplir (...) et, dans chaque cas, les qualités exigées pour ces positions."⁹⁵ Selon la commission: "Afin d'assurer à chacun une égale chance, la plus grande publicité est nécessaire (...)."⁹⁶

Pour certaines professions, dont celle d'avocat, cette publicité est présumément contraire à l'étiquette. "The system of advertising, calling for application, holding competitive examinations in order to ascertain whether a barrister is qualified (...) is an impossible one to apply."⁹⁷ Dans d'autres cas, par contre, grâce à la publicité des concours, "...des demandes furent reçues de la part d'hommes extrêmement bien recommandables et qui, dans le cours ordinaire des choses, si la nomination en avait été laissée à la connaissance personnelle du ministère, n'auraient pas été approchés."⁹⁸ En général, les concours font l'objet d'attention partout au pays. "Quand nous annonçons des positions quelquefois avec des indemnités de \$1,500 à \$1,800, au siège du gouvernement, nous recevons des demandes de personnes de Vancouver jusqu'à Halifax."⁹⁹

⁹⁵Paragraphe 40(1), loi de 1918.

⁹⁶CSC, Rapport annuel, 1918, idem, p.31. La loi exige la publication dans la *Gazette Officielle*. Des moyens moins officiels sont aussi utilisés.

⁹⁷S. Newcombe, sous-ministre de la justice, Special Committe on Bill No. 122, An Act to Amend the Civil Service Act, 1918, Minutes of Proceedings and Evidence, 1921, p.10. (Comité Spinney).

⁹⁸G. Desbarats, sous-ministre de la défense, Comité de 1923, p.748.

⁹⁹C. Jameson, Comité de 1923, p.963. Il faut voir dans ce phénomène non pas l'engouement pour un nouveau mode d'examen ou de recrutement (au niveau opérationnel) mais un indice de l'image positive que l'administration projette, comme symbole, et du pouvoir d'attraction qu'elle exerce à ce titre.

À cet égard, les besoins du management et de la politique se rejoignent. En effet, si l'on veut, du point de vue politique, façonner l'image qu'il existe une chance égale d'accéder aux emplois publics, il faut que ceux-ci soient connus de ceux qui peuvent soumettre leur candidature¹⁰⁰. Du point de vue du management, la qualité du recrutement est meilleure lorsque plus de gens compétitionnent¹⁰¹. Bref, "...avec le régime d'examens de concours, les ministères ne sont pas seulement pourvus de *fonctionnaires qualifiés et d'experts*, mais des meilleurs qu'il soit possible de se procurer pour les salaires payés."¹⁰²

Une fois dans l'administration, ses membres jouissent d'un certain monopole puisque la loi prescrit que, "les vacances doivent être remplies par promotions, autant que cela est compatible avec les meilleurs intérêts du Service civil."¹⁰³ Auparavant, les

¹⁰⁰"A merit system is predicated on the notion that all people are born equal and are entitled to as much as they can achieve, limited only by the force of law." D. Divine, "A Political Theory of Bureaucracy", op.cit., p.154. À cet égard, la préférence donnée aux anciens combattants à partir de la première guerre mondiale constitue une entorse au principe d'égalité. Selon J. Hodgetts, W. McCloskey, R. Whitaker et V. Wilson, cette préférence n'a jamais soulevé de protestations, bien qu'une proportion importante des emplois de fonctionnaires après 1918 et après 1945 aient été occupés par des anciens combattants.. Voir Histoire d'une institution, idem, chapitre VIII, "Problèmes particuliers à l'application du mérite", pp. 506-519.

¹⁰¹Le rapport de A. Young & Co. recommande "Que la commission prépare un ou plusieurs manuels qui seront distribués aux personnes intéressées dans le service public soit en leur qualité de citoyen ou de futur candidat, en leur donnant des renseignements spécialement sur les classes nombreuses où les nominations sont fréquentes et sur les méthodes à suivre pour entrer au service du gouvernement pour s'y faire une carrière ou y trouver un emploi temporaire." Rapport accompagnant..., idem, p.50. Ce qui fut fait.

¹⁰²M. Larochelle, commissaire à la CSC, Comité de 1923, p.889. Nous soulignons. Le commissaire ajoute que si l'on procédait autrement, "...les médiocres pourraient se placer dans le service (...)." Ibid.

¹⁰³Loi de 1919, paragraphe 45(1). Il est notable qu'il s'agit de l'intérêt du service, et non de l'intérêt public. C'est que la conception de l'emploi change. "Le monde a dédaigné la vieille théorie exprimée par l'expression plus vieille 'Lorsqu'un homme n'aime pas son travail qu'il en cherche un autre'. Le monde a admis que lorsqu'un homme a manifesté son aptitude particulière pour un certain genre de travail lorsque ce

personnes qui auraient pu envisager de joindre les cadres de l'administration n'avaient que peu de moyens de faire reconnaître leurs compétences, ou d'obtenir des assurances à l'effet qu'elles seraient prises en compte lors du recrutement ou des promotions dans le service. Pour ceux qui étaient dans le service, la succession des fonctionnaires dans les divers postes était une question relativement aléatoire, à cause des facteurs liés au patronage qui entraient en ligne de compte¹⁰⁴. Le nouveau régime crée dans l'administration un marché du travail relativement fermé à la concurrence extérieure¹⁰⁵. Une fois entré, un fonctionnaire bénéficie du fait que tout le champ du service lui est en principe ouvert, sous réserve que toute "mutation" doit être approuvée par un sous-chef. Dans l'ensemble, les fonctionnaires progressent dans le service par le biais des concours, suite à l'amélioration de leurs savoirs et de leurs compétences telle que démontrée par les examens. Quelques années plus tard, la commission Gordon, résume ainsi cette approche: "In theory the messenger boy who enters the Canadian Civil Service has a Deputy Minister's baton in his knapsack."¹⁰⁶

Toutefois, il semble exister une faille dans ce système. Alors que les emplois sont accessibles avec une formation "normale", les plus hautes divisions du service ont des

travail est devenu le travail auquel il consacre sa vie - lui et ses compagnons ont, dans les termes de ce travail, un intérêt qui doit être reconnu." Rapport accompagnant..., idem, p.67. Cette nouvelle conception inspire d'autres changements: "...nous avons admis que les justes exigences des deux parties, de l'employé civil en sa qualité d'être humain ambitieux et de travailleur, et du public en sa qualité d'employeur modèle, ne pouvaient être satisfaites que par l'application de certains principes de justice sociale." Ibid.

¹⁰⁴Cet état de fait est exposé par le ministre A.K. MacLean: "Il serait impossible de trouver un groupe d'hommes intelligents qui se consacraient au service de l'État, s'ils n'obtenaient pas justice de la part des gouvernements, indépendamment de leurs affiliations politiques." Débats, 2 octobre 1919, p.760.

¹⁰⁵À certains égards, cette préférence pour les fonctionnaires déjà dans le service pourrait aussi être perçue comme une entorse au principe d'égalité.

¹⁰⁶Report of the Royal Commission on Administrative Classifications in the Public Service, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1946, p.9. (Commission Gordon).

exigences plus élevées, bien que le chemin qui y mène ne soit ni tracé d'avance ni assuré. Au contraire, "Celui qui aborde une carrière (...) sans avoir passé par tous les degrés des fondements d'un[e] bonne éducation se trouve [à] subir de grands désavantages. Il manquera toujours, pour faire son travail, de la largeur de vue, de la facilité efficace, et du fini ou vernis de l'homme instruit."¹⁰⁷ Au départ, aucune mesure particulière n'est prise pour remédier à cette contradiction. Cependant, dès le début des années 1930, la CSC constate:

"Il est clair cependant que si une trop forte proportion des emplois sont remplis par voie de promotion les nouvelles nominations tendront de plus en plus à être circonscrites dans les catégories inférieures du service où les exigences en matière de formation intellectuelle sont moins onéreuses; de là l'affaiblissement graduel de la valeur du service administratif d'un département par suite du degré d'aptitude de ses dirigeants secondaires."¹⁰⁸

Pour résoudre ce problème, la commission instaure une filière séparée afin de recruter un "petit nombre" des "tout meilleurs de ceux qui sortent des universités"¹⁰⁹ de qui on exigera davantage au moment de l'entrée et un stage de probation plus long par la suite. Le but visé est d'assurer que les postes de cadres supérieurs de l'administration seront occupés par un plus grand nombre de gens ayant un haut niveau d'éducation et une expérience préalable du service. Le succès est mitigé. En 1946, la commission Gordon observe:

¹⁰⁷CSC, Rapport annuel, 1918, idem, p.30. Parlant du Royaume-Uni, la commission considère que dans "le pays où le service civil offre un type exceptionnel de dignité et d'efficacité, l'admission à ce service est basée sur des épreuves d'instruction d'une nature élevée (...)." Ibid., p.12. Toutefois, le rapport n'insiste pas sur le fait que l'administration britannique est stratifiée selon le niveau de scolarité exigé à l'entrée.

¹⁰⁸CSC, Rapport annuel, 1934, p.10.

¹⁰⁹Ibid., p.11.

“It is significant that a substantial proportion of Deputy Ministers and other principal officials have been appointed to their present positions from outside the service. The truth is, that the Canadian Civil Service as presently organized and managed does not provide its own leadership. (...) there is something seriously wrong with the management of what is intended to be a career service.”¹¹⁰

En 1959, la constatation est toujours la même, une large partie de “l’élite” de l’administration est recrutée à l’extérieur¹¹¹. Les institutions d’enseignement peuvent aussi répondre aux besoins de l’administration en instituant des programmes de formation adaptés à ses exigences¹¹². De fait, la CSC a établi des relations directes avec ces institutions dans le but de faciliter le recrutement de fonctionnaires dès la fin de leurs études.

¹¹⁰Commission Gordon, idem, p.15.

¹¹¹J. Porter, “Higher Public Servants and the Bureaucratic Elite”, Canadian Journal of Economics and Political Science, 24(4), 1958, pp.483-501. Selon Porter, cette “élite” se compose de 202 personnes, dont 53% ont passé moins de la moitié de leur carrière dans l’administration. Un sous-ministre sur cinq y a passé toute sa carrière.

¹¹²Pour un historique des programmes d’administration publique, voir Sylvia Nadon, L’émergence de l’administration publique comme spécialité: l’apport des universités canadiennes, thèse de doctorat, Université de Montréal, 1996.

3.3 Conclusion

En l'espace de quelques années, une nouvelle manière de procéder, sanctionnée par une loi et connue de tous, est fermement mise en place. Le mouvement qui cherchait depuis longtemps à s'inscrire dans l'ordre politico-administratif est maintenant reconnu. De nouvelles expressions, "mérite", "accessibilité", "concours", "classes" émaillent le vocabulaire propre à l'administration. Les postes vacants sont annoncés publiquement de même que les qualités requises pour postuler aux examens qui en détermineront les titulaires. Entrer au service de l'État pour y faire carrière devient envisageable pour un grand nombre de citoyens. Des milliers de personnes postulent les emplois offerts par l'administration. L'État lui-même acquiert un caractère rationnel semblable à celui que l'on prête au nouveau mode d'organisation de l'administration.

Que conclure des importants changements introduits au cours de cette période par rapport à la légitimité de l'administration? En quoi précisément contribuent-ils à rendre l'administration légitime?

Les idées et les principes associés à l'application du savoir, à la compétence et à l'expertise sont reconnus comme faisant partie de la gouverne de la communauté politique, du fonctionnement de l'État. Ils constituent la fondation de l'administration moderne et, conséquemment, un fondement de sa légitimité. En ce sens, à partir du début de la période, l'administration repose sur un principe de légitimité additionnel, celui de l'expertise, de l'application de savoirs spécifiques aux problèmes que la communauté politique doit résoudre par le biais de la gouverne.

Toutefois, les fondements traditionnels de l'administration demeurent. L'administration, bien qu'unifiée, et renforcée par sa nouvelle légitimité, demeure astreinte au contrôle politique, à l'unité de l'État. L'administration pourrait-elle parler au

nom du savoir sans ce lien fondateur?¹¹³ Elle s'est associée à la figure bienveillante de l'État et se prétend guidée seulement par l'intérêt public dans l'application de savoirs présentés comme politiquement "neutres". La nouvelle formulation de la doctrine de la responsabilité ministérielle confère à l'administration une autonomie importante; ses actes jouissent d'un certain degré d'impunité puisque la responsabilité politique est assumée ailleurs.

La communauté politique a changé. La croissance économique et les changements sociaux ont généré une société plus complexe, où de nouvelles conceptions de la vie, de nouvelles aspirations voient le jour. Le gouverne doit en prendre acte. En réponse à cette complexité, il s'établit un genre de "division du travail" entre l'administration et le commandement politique. L'administration se voit reconnaître un domaine propre de la gouverne, celui où le savoir est présumé nécessaire. Le rôle des fonctionnaires change. Ils continuent d'appliquer les lois, mais la manière de les faire dépend de plus en plus de l'utilisation d'un savoir préalable. De fait, ce savoir structure, souvent explicitement, le contenu des lois. Une conclusion s'impose: c'est le *prestige* dont jouit le *savoir* dans la communauté politique qui confère une certaine légitimité à ceux qui, dans les institutions de gouverne, sont responsables de son application. Pour que les examens, le mérite, etc. soient perçus comme des solutions acceptables pour régir l'accès à l'institution de gouverne que constitue l'administration, il fallait qu'il y ait une

¹¹³Si la démocratie a besoin d'institutions pour vivre, pour certains auteurs l'administration peut prendre des figures discutables, comme la "bureaucratie" ou la "technocratie". Elle constitue alors une menace. "Bureaucracy is the term usually applied to a system of government the control of which is so completely in the hands of officials that their power jeopardizes the liberties of ordinary citizens." H. Laski, "Bureaucracy", *Encyclopaedia of the Social Sciences*, 1930, reproduit dans D. Waldo (ed), *Ideas and Issues in Public Administration*, idem, p.36. Dans la même perspective, voir également F. Hayek, *La route de la servitude*, Paris, Quadrige, 1985 (original 1946); Lord Hewart, *The New Despotism*, London, E. Benn Ltd, 1929; et B. De Jouvenel, *Du pouvoir*, Paris, Hachette Littératures, 1998 (original 1945).

correspondance certaine, aux niveaux opérationnel et symbolique, entre la situation de la communauté et la solution retenue.

Cette nouvelle administration, tout comme l'ancienne, est adaptée aux réalités, aux valeurs, aux pratiques de la société dans laquelle elle s'inscrit. C'est précisément le fait que le patronage n'était plus conforme aux aspirations de certains éléments de la société qui le rendait odieux. Au niveau symbolique, la nouvelle administration paraît "naturellement" adaptée aux situations qu'affronte la communauté politique à ce stade de son évolution.

L'administration est globalement légitime. À ce titre, elle peut fonctionner sur un mode qui apparaît presque naturel à ceux qui le vivent. Plus de quarante ans après l'instauration de ce régime, au moment de discuter des modifications à y apporter, l'administration dispose d'un large capital de confiance de la part des politiciens. Ce capital repose sur la conception d'une administration rationnelle, compétente, experte, partie intégrante de la gouverne mais avant tout "servante" du pouvoir politique. Plusieurs députés l'admettent d'emblée. Pour un, "...le rôle que les fonctionnaires jouent dans l'administration du pays prend de plus en plus d'importance et (...) c'est sur eux que reposent (...) la recherche et l'étude servant de base à l'établissement de la politique du gouvernement et à sa préparation au premier stage (...)." ¹¹⁴ Pour un autre, "...le gouvernement ne peut fonctionner dans le régime actuel que si les ministres (...) sont assistés comme il convient par un personnel compétent (...)." ¹¹⁵ Un autre estime que: "...plus que jamais, un bon service public est essentiel à un bon gouvernement. Le rôle toujours plus grand du gouvernement exige des fonctionnaires plus nombreux et plus

¹¹⁴J.-J. Martel, député, Débats, 12 juillet 1961, p.8257.

¹¹⁵J. Pickersgill, député, Débats, 13 juillet 1961, p.8289.

compétents. Nous devons nous en remettre de plus en plus à des spécialistes et à des administrateurs hautement qualifiés.”¹¹⁶

De manière générale, pour la plupart des intervenants aux débats, la légitimité de l’administration ne fait pas de doute. Les députés ne tarissent pas d’éloges à son endroit: “On reconnaît en général que le service public du Canada est l’un des meilleurs au monde.”¹¹⁷ “J’estime que toute carrière dans le service civil doit être entourée d’un statut et d’une estime qui serviront de stimulants auprès des jeunes Canadiens (...).”¹¹⁸ Même pour le ministre des finances, les bénéfices sociaux octroyés aux fonctionnaires sont “...de la part du Parlement l’expression de sa juste gratitude, au nom du peuple canadien, pour les éminents services rendus à la nation canadienne par les fonctionnaires du pays.”¹¹⁹

Pour plusieurs, cette période, ce régime de fonctionnement, fut un âge d’or¹²⁰. La configuration particulière d’éléments opérationnels, politique et symbolique a semblé servir la communauté politique d’une manière remarquable. Mais il est notable que ces

¹¹⁶J.-T. Richard, député, Débats, 12 juillet 1961, p.8252.

¹¹⁷Ibid., 8 mars 1961, p.2900.

¹¹⁸R. Bell, député, Débats, 12 juillet 1961, p.8309.

¹¹⁹D. Fleming, ministre, Débats, 2 mars 1961, p.2868.

¹²⁰Voir J. Granatstein, The Ottawa Men- The Civil Service Mandarins, 1935-1957, Toronto, Oxford University Press, 1982. Selon l’auteur: “Once there was a civil service in the Whitehall tradition that was dominated by a small group of men of undisputed ability and great power.” (p.1) Sa liste de “grands fonctionnaires” compte 19 hommes, tous anglophones et diplômés d’université, dont un, O. Skelton, “founded the mandarinat”. Pour K. Kernaghan et T. McLeod, il s’agissait d’un groupe de 12 à 36 hommes, une “...coterie of able and energetic men (...) a bureaucratic elite...”, “Mandarins and Ministers in the Canadian Administrative State” dans O. Dwivedi (ed), The Administrative State in Canada, Toronto, University of Toronto Press, p.19. Dans la même veine, mais sur une autre période, voir D. Owsram, The Government Generation- Canadian Intellectuals and the State, 1900-1945, Toronto, University of Toronto Press, 1986.

éloges surviennent au moment où cette configuration est sur le point de changer. Au-delà des pratiques et des symboles, il existe néanmoins dans la communauté politique des aspirations, des valeurs et des réalités auxquelles une administration “experte” ou “technique” ne répond pas. L’administration doit affronter de nouvelles exigences créées par les conditions de la société et de la communauté politique qui, à moins que des ajustements ne soient apportés, menacent à leur tour sa légitimité. La recherche d’un nouveau régime s’avérera nécessaire. Le chapitre suivant porte sur cette étape de l’évolution de l’administration.

Chapitre 4

Transformation de la gouverne: gestion et représentation (1960-1989)

La crise économique des années 1930 et les années de guerre ont profondément transformé la conception de la nature de la société et de la place occupée par l'État. Au cours des années d'après-guerre, les théories de l'auto-régulation sociale ont laissé place à des conceptions où l'État intervient activement pour encourager, corriger ou interdire certains comportements ou activités. On assiste alors à une augmentation sensible de l'ensemble des activités publiques, au sens politique du terme. Une foule de domaines, autrefois hors du champ de la politique, ou totalement nouveaux, relèvent désormais de la politique. Or, le tracé de la ligne de partage entre le public et le privé, fruit de l'équilibre des forces politiques et sociales en présence, relève du politique¹.

La configuration politico-administrative héritée de 1919, avec son accent sur le savoir, a permis d'imaginer certaines réponses opérationnelles, politiques et symboliques que l'État était en mesure d'apporter aux problèmes relevant de la gouverne. La mobilisation de savoirs scientifiques et techniques a joué un grand rôle dans ces changements, influençant à la fois les conceptions de la nature du social, de l'économique et du politique et servant à orienter les nouveaux rôles de promotion et de correction joués par l'État². La dimension proprement administrative, toutefois, apparaît de moins en

¹“Est dite publique (car c'est là le domaine de compétence du politique) l'activité sociale qui a pour but de protéger les membres d'une collectivité indépendante en tant qu'ils forment cette collectivité-là et qu'ils ont, comme tels, un bien commun à sauvegarder qui est la raison d'être de cette collectivité. (...) Régisseur du domaine public, le politique peut l'étendre à son gré sauf si la résistance, du côté du privé par exemple, est assez forte pour dresser des obstacles.” J. Freund, L'essence du politique, Paris, Sirey, 1965, pp.292, 293.

²Peut-être l'une des meilleures synthèses entre la mobilisation des savoirs et une nouvelle conception des institutions de gouverne se trouve-t-elle dans les rapports et les études de la commission Rowell-Sirois. Ce rapport fut publié en mai 1940, après trois

moins adéquate. En dépit d'une perception éminemment positive du travail de l'administration, comme nous venons de le voir, les acteurs politiques et administratifs s'accordent pour constater que celle-ci n'est plus autant à la hauteur de la tâche et que des changements s'imposent³. Mais sur quelle base, à partir de quels principes peut-on réformer une institution qui jouit d'un aussi grand prestige? Comment faire face à ce "nouveau monde" que l'administration a contribué à créer?

Ce chapitre porte sur une période relativement courte au cours de laquelle les changements qui ont affecté l'administration ont été nombreux et significatifs. Qu'il s'agisse de la diffusion du management et d'une foule de techniques de gestion, de l'introduction du bilinguisme, de l'égalité et de l'équité, l'administration a été appelée à se transformer aux niveaux opérationnel, politique et symbolique (ce dernier niveau devenant particulièrement important pour soutenir le bilinguisme et l'équité). La première partie du chapitre porte sur les mesures administratives liées au management qui transforment la manière de concevoir l'administration et de recruter les fonctionnaires. La seconde couvre les qualités et les attributs attendus chez les fonctionnaires et les aspirants à partir du moment où les principes d'égalité et d'équité sont étendus à l'administration.

ans de travaux et d'études pour en soutenir les conclusions. Voir Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1940. Pour un énoncé de politique qui s'inspire de cette commission, voir le livre blanc présenté au Parlement en avril 1945: Employment and Income - with Special Reference to the Initial Period of Reconstruction:, Ottawa, 1945.

³"The current demand for change comes less from the legislators than from those who have to perform administrative functions under the law (...)." A. Heeney, "Civil Service Reform, 1958", Canadian Journal of Economics and Political Science, 25(1), 1959, p.2. Le problème à résoudre, selon l'auteur, qui est alors président de la CSC, est "...the conflict between the freedom and flexibility which the administrator must have to do his job, and the control which Parliament, and the Executive, must retain in order to fulfil their responsibilities to the nation." Ibid., p.4.

4.1 Administration et gestion

Le développement, ou la modification, d'un régime de fonctionnement politico-administratif n'est pas chose aisée. Pour que le nouveau régime soit stable, les actions doivent porter à la fois sur les dimensions opérationnelle, politique et symbolique. L'accent mis sur le management pour encadrer le régime de fonctionnement qui se développe au cours de cette période semble privilégier la dimension opérationnelle. Toutefois, les deux autres dimensions ne doivent pas être négligées. Après quelques années de tâtonnement, la diffusion du management dans l'administration sert de déclencheur à des modifications importantes de l'administration. On peut alors identifier deux périodes. Au cours de la première, on assiste à une tentative d'utiliser le management pour contrôler l'administration tout en préservant la suprématie du contrôle politique. Dans la seconde, en réponse aux critiques de ce premier modèle, l'accent sur le contrôle politique est réduit pour être placé sur la responsabilité des managers en tant que figures de proue du management.

4.1.1 Une première tentative

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, la recherche de nouveaux modes de fonctionnement administratif était déjà amorcée en 1946 avec la commission Gordon. En 1957, à la demande du premier ministre L. St-Laurent, un haut fonctionnaire, A. Heeney devient président de la Commission du Service civil (CSC) et est chargé d'examiner de nouveau la situation⁴. Il constate les changements survenus dans l'administration.

⁴Sur les circonstances entourant ce rapport et le rôle de M. Heeney, voir J. Hodgetts, W. McCloskey, R. Whitaker et V. Wilson, Histoire d'une institution, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1975, chapitres XI et XII, pp.263-308. Il faut se souvenir qu'à l'élection de 1957, le parti conservateur a remplacé le parti libéral au pouvoir depuis plus de 20 ans.

“...les responsabilités assumées par les fonctionnaires ont augmenté dans une large mesure, étant donné le gigantesque développement des services gouvernementaux (...). Non seulement les lois contemporaines embrassent-elles un domaine beaucoup plus vaste qu’autrefois, mais les questions complexes et particulières qu’elles touchent ont accru l’importance attribuée à *la compétence et aux connaissances* du fonctionnaire tant en ce qui concerne la rédaction de ces lois que leur exécution.”⁵

En réponse à ces changements, le rapport préconise d’attribuer “...plus d’autorité de la part des ministres et des sous-ministres, pour prendre des décisions et des dispositions relativement aux questions d’administration, sous réserve seulement des sauvegardes qui peuvent être nécessaires au maintien du principe du mérite (...).”⁶ Sur cette base, la loi du service civil est modifiée en 1961, en vue de reconfigurer le partage de l’autorité administrative. La nouvelle loi cherche à “abandonner les fonctions administratives au sous-ministre, tout en laissant à la Commission du Service civil le recrutement et toutes autres fonctions qui relèvent plus spécialement de cet organisme.”⁷

La loi modifie les rapports entre les hauts fonctionnaires et les politiciens, et donne aux premiers une influence, sinon une autorité, sur la nomination et l’avancement des autres fonctionnaires. La nouvelle configuration des pouvoirs et de l’autorité qui en est issue comporte plusieurs zones d’ombre qu’aucun principe ne vient éclairer. Bien que la loi ait été adoptée à l’unanimité, cette nouvelle configuration suscite deux grandes interrogations chez plusieurs députés. La première repose sur le déclin de l’autorité de la commission, qui risque de mener à une “...intensification sensible de ce qu’on considère comme du favoritisme ministériel, favoritisme qui pourrait s’axer sur l’amitié ou

⁵CSC, Administration du personnel dans le service public, Ottawa, Commission du Service civil, 1959, p.7, 8. Nous soulignons.

⁶Ibid., p.10.

⁷R. Bell, député, Débats, 19 septembre 1961, p.8889.

l'aversion de gens qui travaillent en étroite relation au sein d'un ministère."⁸ La seconde est liée à la conception de la nature des rapports entre le pouvoir politique et les fonctionnaires. Tous admettent que la croissance des interventions de l'État, et de la complexité de celles-ci, exige la présence de fonctionnaires toujours plus nombreux. Mais il ne s'agit pas d'efficacité économique pure. "Ce principe de l'efficacité dans l'administration est fondé sur les relations entre l'État et ses fonctionnaires."⁹

Qu'advient-il de cette relation si les fonctionnaires ont davantage d'autorité? Peut-elle se maintenir intacte ou doit-elle se transformer? Et si oui, dans quel sens?

Le gouvernement reconnaît implicitement ces difficultés. Avant même l'adoption de la loi de 1961, il crée, en septembre 1960, la commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco). Le mandat de cette commission est de faire enquête et de rapporter "sur l'organisation et le mode de fonctionnement des ministères et organismes du Gouvernement du Canada" et de recommander "les modifications qui (...) favoriseraient le mieux l'efficacité, l'économie et l'amélioration de la conduite des affaires de l'État (...)."¹⁰ Les cinq tomes du rapport de la commission, publiés entre 1962 et 1964, vont fournir les principes et le cadre conceptuel qui manquaient à la loi de 1961.

⁸A. Peters, député, Débats, 7 juillet 1961, p.7987. Le député s'inquiète aussi de ce que la loi "donne aux chefs des pouvoirs considérables qu'ils n'avaient pas auparavant." Un autre député, A. Caron, considère "que l'on donne trop de pouvoir aux sous-chefs et pas assez à la Commission.", *ibid.*, 19 septembre 1961, p.8888.

⁹J.-J. Martel, député, Débats, 12 juillet 1961, p.8258. Le député J. Pickersgill ajoute: "...le gouvernement ne peut fonctionner dans le régime actuel que si les ministres (...) sont assistés comme il convient par un personnel compétent (...)." *Ibid.*, 13 juillet 1961, p.8289.

¹⁰Décret C.P. 1960-1269, 16 septembre 1960. Reproduit dans le rapport de la commission.

4.1.2 *Un nouveau cadre: le management*

D'entrée de jeu, la commission Glassco adopte la vision traditionnelle des institutions politico-administratives, selon laquelle les fonctionnaires sont le prolongement de l'appareil politique de commandement. "Il faut toujours se rappeler que les hauts fonctionnaires jouent un rôle constitutionnel au sein du gouvernement. (...) C'est grâce à eux que le transfert des responsabilités s'opère d'un parti à un autre (...) sans que la continuité administrative en soit compromise."¹¹ Dans ce contexte, les fonctionnaires sont "dégagés de toute responsabilité quant aux conséquences politiques de leurs actes."¹² Toutefois, chaque fonctionnaire "doit être capable de discerner les cas où s'impose une direction politique."¹³ Cette exigence politique tend donc à attirer l'attention de l'administration et, surtout, à influencer la sélection des hauts fonctionnaires en fonction d'une qualité primordiale: la "sensibilité politique". "La méthode *naturelle* de sélection, au sein de la fonction publique, favorise donc l'ascension des fonctionnaires qui ont su saisir intuitivement le côté politique de leurs fonctions."¹⁴

¹¹Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (ci-après Commission Glassco), Ottawa, Imprimeur de la Reine, tome 1, *La gestion de la fonction publique*, 1962, pp.35-36. La commission tient pour acquis que la "continuité administrative" doit être assurée, elle se place d'emblée dans le cadre d'un "État administratif".

¹²Ibid., p.34. "En retour, ils renoncent à leur droit de participer à toute politique de parti." Ibid. Il est intéressant de comparer ce point de vue à celui que le ministre Glenelg exprimait en 1835. Voir supra au chapitre 1, le texte associé à la note 100.

¹³Ibid., pp.34-35.

¹⁴Ibid., p.35. Nous soulignons. Pour D. Keeling, "It is the characteristic of any system that the success criteria are related to the primary tasks of the system and that these determine selection for the highest posts in the system." Management in Government, Oxford, George Allen & Unwin, 1972, p.84. Dans la même veine, selon J.K. Galbraith, "Quand nous nous trouvons en face d'une activité organisée (...) notre premier instinct est de savoir qui la dirige. Puis nous nous informons régulièrement des qualifications ou des titres qui confèrent une telle autorité. Une organisation invite presque invariablement à se poser deux questions: qui est à sa tête? comment y est-il

Du point de vue administratif, la croissance de l'appareil est une évidence. La commission Glassco ne manque pas de noter que le nombre de ministères, de sociétés, d'offices, d'agences ou de commissions, ainsi que le nombre d'employés émergeant au budget de l'État, n'ont cessé d'augmenter. Cette expansion pose des défis administratifs dont le simple recensement du nombre d'organisations ou d'employés de l'État ne rend pas complètement compte. "L'expansion du gouvernement fédéral était à peine amorcée que déjà l'appareil administratif et les méthodes montraient des signes de faiblesse."¹⁵ Les défauts des méthodes en vigueur dans l'administration devenaient "de plus en plus manifestes".

Pour la commission, les solutions aux difficultés administratives doivent pouvoir concilier politique et administration. En effet, les pressions sur l'appareil politico-administratif "ont non seulement créé le besoin d'un *concept nouveau* pour l'administration, mais elles imposent une trop lourde charge aux organes établis par lesquels le public exerce son contrôle sur l'activité administrative."¹⁶ À cet égard, il faudrait renforcer les pouvoirs de commandement et de contrôle que possèdent les ministres.

"À mesure que la fonction publique s'étend et devient plus complexe, obligeant les ministres à s'en remettre davantage à des administrateurs professionnels, il est absolument essentiel de l'organiser de façon à conserver entre les mains du ministre le contrôle d'un nombre toujours croissant de fonctionnaires."¹⁷

arrivé?" Le nouvel état industriel, Paris, Gallimard, 3e édition, 1989, p.87. La conclusion de la commission Glassco à l'effet que la "sensibilité politique" mène aux plus hauts postes est conforme à la doctrine voulant que l'administration "sert" le politique. Toutefois, nous le verrons, la commission questionne la pertinence de cet état de chose pour les besoins de l'administration.

¹⁵Commission Glassco, tome 1, idem., p.43.

¹⁶Ibid., tome 5, *Organisation de l'administration fédérale au Canada*, p.25.

¹⁷Ibid., p.51.

Mais ce contrôle ne peut être direct. “Dans une fonction publique qui s’étend et se diversifie au rythme du développement économique du pays, la délégation de l’autorité s’impose de plus en plus.”¹⁸ Dès lors, “l’intervention directe des ministres devra diminuer au profit d’une délégation accrue des pouvoirs aux fonctionnaires.”¹⁹ Mais cela doit se faire sans toucher à la responsabilité politique. Car elle “assure au Parlement et, par l’intermédiaire du Parlement, au grand public un contrôle effectif de la gestion exécutive en portant au maximum la responsabilité du ministre.”²⁰

Dans l’esprit de la commission, la délégation accrue d’autorité envers l’administration est indissociable du contrôle politique de celle-ci. En somme, le renforcement administratif ne peut se réaliser que si le politique est également raffermi, et vice-versa. Sur cette base, la commission insiste sur les moyens de permettre aux fonctionnaires de s’acquitter du rôle accru que leur impose la délégation d’autorité venant des ministres. Pour recueillir cette autorité, l’administration doit jouir d’une unité de commandement semblable à celle que possède le politique. De fait, “le sous-ministre assume vis-à-vis son ministre, et, par l’entremise de son ministre, vis-à-vis le gouvernement, l’entière responsabilité de l’administration de son ministère (...).”²¹

Pour guider le travail du sous-ministre, la commission propose d’utiliser un savoir applicable à la répartition des tâches entre la politique et l’administration et qui, tout particulièrement, permette à cette dernière d’assumer un plus grand rôle dans la gouverne. La commission est à la recherche d’une manière de justifier les actions qu’elle estime

¹⁸Ibid., p.78.

¹⁹Ibid., p.52.

²⁰Ibid., p.54. On reconnaît là, toujours bien vivante, la doctrine du “gouvernement responsable” telle qu’envisagée après les transformations de 1918-1919.

²¹Ibid., p.53.

nécessaires pour corriger la situation. Le savoir de gestion, ou management, le lui fournit.

Comme nous l'avons vu au chapitre 3, la configuration politico-administrative introduite en 1919 cherchait également à combiner les institutions politiques et l'administration en utilisant le management comme guide. C'est essentiellement le cadre conceptuel de ce savoir qui soutenait la mise en oeuvre du mérite par la commission du service civil et délimitait les contours de son autorité²². Dans ce cadre, les responsabilités de la CSC s'étendaient au recrutement et à l'avancement, à l'organisation des ministères, à la classification des postes, etc. La CSC a continué d'utiliser les développements que lui offrait le management pour s'acquitter de ses tâches²³. Toutefois, le savoir managérial demeurait en quelque sorte "encasté" dans la CSC, en vertu de sa position d'organe "indépendant" relevant du parlement et du fait que son autorité sur le reste de l'administration était considérée hors du champ de la politique.

Le "concept nouveau" que propose la commission Glassco s'appuie sur des théories de gestion "modernes", lesquelles reposent sur d'autres prémisses. Ainsi, au lieu d'encadrer le savoir de gestion dans le fonctionnement des institutions, ces théories suggèrent que la bonne marche des organisations modernes dépend d'un nouvel acteur: le manager. De ce fait, l'application de ces théories à l'administration implique une répartition différente des tâches et de l'autorité à l'intérieur et entre les institutions politico-administratives. L'administration fait certes face à des problèmes. Toutefois, c'est seulement de l'interprétation de la nature de ces problèmes que des solutions

²²Comme nous l'avons déjà noté au chapitre précédent, le simple désir de mettre fin au patronage n'explique en rien pourquoi on a adopté le principe du mérite et institué une commission indépendante pour l'appliquer. Pour ce faire, il fallait des arguments positifs, des plans, des repères, etc. C'est ce que le "management scientifique" a fourni.

²³Les "progrès" de la gestion portaient, par exemple, sur l'introduction de services d'organisation et méthodes à la fin de la seconde guerre mondiale. Voir CSC, Rapport annuel, 1947, pp.12-13.

adéquates peuvent surgir. L'introduction du rôle de manager et du management dans l'administration, et la reconfiguration des institutions politico-administratives qui s'ensuit, constitue une telle interprétation. Elle s'applique à la fois aux problèmes et à leurs solutions.

Mais quel est ce "nouveau" management?²⁴ D'où vient-il? Est-il vraiment applicable à l'administration? Il en existe plusieurs définitions. Certaines mettent l'accent sur les situations où la maximisation des résultats ou l'optimisation des ressources est possible, voire impérative²⁵. D'autres définitions évitent la notion de maximisation et privilégient les buts à atteindre²⁶. D'autres, enfin, font le lien entre l'origine du management et son territoire d'application²⁷. Mais ces définitions sont-elles satisfaisantes pour comprendre la nature du phénomène lorsqu'appliqué à l'administration? Éclairent-elles vraiment l'objet en cause?

Il est permis de se demander en quoi la substance du management justifie de l'adopter en tant que tel en réponse à des problèmes administratifs (ou politico-

²⁴Selon O. Dwivedi et I. Gow, "It is not easy to say what management is. Some identify it as a doctrine, some an ideology." dans From Bureaucracy to Public Management, Toronto, Institut d'administration publique, 1999, p.126.

²⁵Par exemple, il peut être "l'agencement des moyens matériels et humains, en vue d'atteindre dans des conditions optimales les objectifs fixés (...)", J. Chevallier et D. Loschak, "Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française" dans Revue française d'administration publique, 24, 1982, p.680. Ou encore, "The search for the best use of resources in pursuit of objectives subject to change." D. Keeling, Management in Government, idem., 1972, p.32.

²⁶Alors, le management peut être "un ensemble d'activités pratiques liées à l'atteinte d'un but." P. Duran, "Piloter l'action publique avec ou sans le droit?", Politique et management public, 11(4), 1993, p.6.

²⁷ Par exemple, "Managerialism (...) is essentially the application of market principles and business practices to the management of government." R. Denhardt, The Pursuit of Significance, Belmont, Ca, Wodsworth, 1993, p.8.

administratifs) dans la gouverne d'une communauté politique. Que l'État interventionniste rencontre des difficultés d'ordre administratif, cela n'a rien de bien étonnant. Que l'administration veuille s'inspirer de ce qui se fait hors d'elle, cela est compréhensible et ne date pas d'hier²⁸, sans non plus se limiter au management²⁹. Il est remarquable, cependant, que la croissance de l'État, et de l'administration, s'est faite jusque là avec un support limité du management³⁰. Pourquoi le management devient-il soudainement si nécessaire? Et pourquoi fait-il l'objet d'un large consensus quant à sa pertinence? Pour mieux le comprendre, peut-être faut-il revenir un peu en arrière.

L'administration est une organisation. À ce titre, elle se caractérise par la division du travail et la coopération entre des individus³¹. Pour réaliser leurs buts et ceux de l'organisation, ces individus ont besoin d'un outil qui permette à la fois la segmentation et la collaboration. Dès lors, cela suppose que l'administration, ou plus exactement ses membres, ont besoin, non pas de maximiser, d'optimiser ou d'atteindre des buts, mais

²⁸Par exemple, les rapports des commissions royales publiés entre 1868 et 1908 contiennent presque tous des suggestions de pratiques empruntées au secteur commercial et aux autres administrations publiques qui visent à rendre l'administration fédérale plus efficiente et économique.

²⁹Pour des exemples dans différents domaines publics, voir I. Gow, Learning from Others, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1994.

³⁰Comme le note D. Keeling: "The public service, since it first came into being, has exercised responsibilities which today would be described as management." Management in Government, idem., p.17. L'auteur soulève une question importante à l'égard des preuves disponibles quant aux bienfaits du management ("that a course of action adopted in the name of management was preferable to an alternative."). Ibid., p.12.

³¹"Une organisation est caractérisée par la coopération d'un groupe d'individus en vue d'un but : elle suppose la division du travail entre les différents membres de l'organisation. *Administrer une organisation (...) c'est utiliser un langage qui permet cette division du travail.*" R. Laufer et A. Burlaud, Management public - Gestion et légitimité, Paris, Dalloz, 1980, p.32.

d'abord et avant tout d'un *langage*³² commun pour communiquer et se comprendre. C'est précisément ce qu'offre le management. C'est pourquoi nous adopterons une définition à la fois simple et robuste du management, à savoir qu'il constitue: "*un langage administratif particulier*"³³.

Cette définition place le management dans le domaine du discours, de la parole, de l'outil d'échange, de la coopération humaine. Il fournit un vocabulaire qui permet de décrire, de définir, voire de structurer la réalité selon des termes communs aux participants de l'activité organisée que constitue la gouverne politico-administrative. Cette définition ouvre une perspective intéressante pour mieux comprendre l'évolution de l'administration au cours de la période couverte par ce chapitre.

Le mouvement initié par la commission Glassco est, selon nous, celui de l'adoption par l'appareil politico-administratif d'un "langage particulier", le management, à la résolution des problèmes posés par l'extension du domaine public. Ce langage aide à "lire" la condition de l'administration et à guider la configuration particulière des pouvoirs et de l'autorité qu'elle pourrait adopter en réponse à cette situation. En outre, puisque nous sommes dans le domaine public où, pour agir, il faut expliquer, justifier et

³²“Au sens le plus large, tout système de signes pouvant servir de moyen de communication.” A. Lalande, Vocabulaire technique..., vol.1, idem, p.554, (“langage”, sens D).

³³R. Laufer et A. Burlaud, op. cit., p.44. À plusieurs égards, le management demeure un “savoir technique”, surtout au niveau opérationnel. Toutefois, lorsqu'utilisé dans le débat public ou comme prescription de politique publique, comme c'est le cas au cours de cette période, il touche aussi aux niveaux politique et symbolique. C'est à ce moment qu'il prend le caractère d'un *langage administratif*, d'un moyen de communication ou d'échange. Il réunit alors trois conditions: “a) une condition syntactique: l'organisation est sujet de l'action; b) une condition sémantique: ceux qui usent de ce langage s'accordent sur le fait qu'il décrit bien le monde; c) une condition de légitimité: ceux qui usent de ce langage sont d'accord pour penser que leur intérêt personnel, celui de l'organisation et celui de la société tout entière sont globalement compatibles.” R. Laufer et A. Burlaud, “Les paradoxes du management public”, Revue française d'administration publique, no. 24, 1982, p.673.

convaincre, le management fournit au politique un langage pour discuter des actions à prendre et les rendre significatives à tous les participants à la discussion. Il permet donc d'interpréter ces actions aux niveaux opérationnel, politique et symbolique.

La structure politico-administrative proposée par la commission Glassco assigne une tâche différente aux fonctionnaires, particulièrement aux hauts fonctionnaires.

L'accent est placé sur leur responsabilité personnelle.

“Tout comme le secteur privé, la meilleure façon de s'assurer que le rendement et les talents des fonctionnaires soient reconnus à leur juste valeur consiste à rendre la direction seule responsable des résultats qu'elle obtient et à la doter, à cette fin, du personnel spécialisé voulu pour prendre les décisions qui s'imposent et pour atteindre le rendement désiré.”³⁴

L'importance du personnel va au-delà de l'organisation.

“Il ne suffit pas de bien organiser pour bien gouverner, ni même pour bien administrer. La valeur de l'administration dépend en dernier ressort de la compétence et du zèle des fonctionnaires et de la qualité de la direction fournie par les chefs. L'organisation revêt son importance du fait qu'elle est le gage d'une utilisation maximale dans l'intérêt général de la compétence des fonctionnaires et des efforts qu'ils déploient.”³⁵

Toutefois, les qualités exigées autrefois de certains fonctionnaires pourraient ne plus être pertinentes en regard de la nouvelle lecture de la situation. “Les connaissances et l'expérience devront être combinées de façon différente, les normes de compétence personnelle devront changer.”³⁶

³⁴Commission Glassco, tome 3, *Les services auxiliaires du gouvernement*, p.285. On peut s'inspirer des méthodes du secteur privé car “les deux types d'organisation ont la productivité maximum comme but commun.” Ibid., tome 1, p.50.

³⁵Ibid., tome 5, p.30.

³⁶Ibid., pp.29-30.

Le personnel administratif supérieur, les hauts fonctionnaires, deviennent managers, gestionnaires. Bien que ces derniers soient des spécialistes en gestion, ils occupent des postes non pas de nature technique, mais bien les postes supérieurs de l'administration, traditionnellement conçus comme étant de nature politique. En ce qui concerne les qualités attendues chez ces gestionnaires, “[il] importe plus d'étendre le champ de leur expérience et de développer leurs qualités d'administrateurs que d'insister sur une connaissance approfondie des affaires du ministère.”³⁷ Puisque les fonctions administratives sont communes à tous les ministères, cela “signifie, en somme, que le personnel administratif supérieur peut passer indifféremment d'un ministère à l'autre.”³⁸ Cette conception illustre bien que la qualité principale des gestionnaires, et leur contribution à l'organisation, est la maîtrise du langage du management et la capacité de l'appliquer dans les conditions qui existent en divers endroits de l'administration.

La syndicalisation des fonctionnaires est également envisagée, en partie, selon la perspective du management. L'accroissement de l'autorité des gestionnaires qui suit l'application du management est “compensée” par une participation accrue du reste des employés à la détermination de certaines questions qui touchent directement leur condition.

“...les pouvoirs qu'elle voudrait ne pourraient, à mon sens, dans la société canadienne, être conférés à la direction sans assurer en même temps un régime réel de négociation collective pour les syndicats d'employés, soit le droit de participer, à titre égaux, aux discussions relatives à leurs traitements et conditions de travail.”³⁹

³⁷Ibid., p.54. “Les besoins futurs de l'administration exigent que soient mis sur pied des programmes énergiques et permanents de formation des cadres de gestion.” Ibid., tome 3, p.294.

³⁸Ibid., tome 1, p.53. Le terme “administration” a ici le sens que nous avons donné à management ou gestion.

³⁹A. Heeney, Président du comité préparatoire sur la négociation collective, Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des Communes concernant les relations

La “complexité” favorise aussi l’accroissement de l’autorité des hauts fonctionnaires.

“De l’avis du gouvernement, la fonction publique devient trop complexe pour fonctionner efficacement sans que des pouvoirs plus vastes soient conférés aux hauts fonctionnaires des ministères pour leur permettre de diriger leurs affaires, *tout en se conformant à la politique énoncée par le gouvernement.*”⁴⁰

Le management est formellement introduit dans les institutions politico-administratives en 1967 avec l’adoption de trois lois introduisant des réformes concernant l’emploi, la négociation collective et l’autorité administrative⁴¹. Il devient alors une fonction spécifique dans l’administration. Une institution, le Conseil du Trésor, est chargée du “pouvoir central en matière de gestion dans la fonction publique.”⁴² En outre, “...la responsabilité relative à l’utilisation efficace de la main-d’oeuvre relèvera du Conseil du Trésor (...).”⁴³ Cette nouvelle fonction affecte le rôle de la Commission du Service civil; elle devient la Commission de la fonction publique (CFP)⁴⁴. Son rôle

entre employeur et employés dans la Fonction publique, Procès-verbaux et témoignages, 1966, p.347. (Ci-après, “Comité spécial mixte”).

⁴⁰Ministre E. Benson, Débats, 6 juin 1966, p.6011. Nous soulignons.

⁴¹*Loi sur l’emploi dans la fonction publique*, 14-15-16 Eliz. II, 1966-1967, chap. 71; *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, chap. 72; *Loi modifiant la loi sur l’administration financière*, chap.74.

⁴²Ministre E. Benson, Débats, 6 juin 1966, p.6011. “Il sera censé, en fait, surveiller d’une façon générale, la gestion dans la fonction publique.” Selon A. Heeney, la proposition centrale du premier rapport de la commission Glassco était “to return to Government, unharried by controls, the full authority to run the whole public service (...).” dans “The Glassco Report: A panel discussion”, Administration publique du Canada, 5(4), 1962, p.392.

⁴³Ministre E. Benson, Débats, 31 mai 1966, p.5804.

⁴⁴“...des modifications importantes à la terminologie de la loi sont proposées: la loi sur l’emploi dans la fonction publique au lieu de la loi sur le service civil; la Commission de la fonction publique au lieu de la Commission du service civil.” Ministre

consiste à préserver le “principe du mérite” au moment de l’embauche ou de la promotion des fonctionnaires. Le principe est ainsi reconfirmé comme fondement premier de la légitimation de l’administration, en tant qu’organisation rationnelle et professionnelle. Toutefois, il doit désormais partager l’avant-scène avec au moins un autre principe, une autre visée: l’efficacité administrative. “Autant il importe de protéger le principe du mérite, autant il est nécessaire de ne pas oublier les avantages que peut apporter, en matière d’efficacité administrative, une répartition sensée de l’autorité au sein de la fonction publique.”⁴⁵

Conformément aux principes suggérés par la commission Glassco, la configuration des pouvoirs et de l’autorité place le politique au-dessus de l’administration. Le langage du management est utilisé pour mettre en place une surveillance politique de l’administration par le biais de l’autorité générale chargée de la gestion: le Conseil du Trésor. “The role of the Treasury Board as the cabinet’s Committee on Management is determined by the machinery of cabinet government and by prevalent theories of management (....).”⁴⁶ En ce sens, ce mode de fonctionnement cherche à conserver la suprématie politique par le biais de règles de gestion déterminées par le centre. Chaque gestionnaire est habilité à appliquer ces règles dans le secteur particulier de l’administration dont il est responsable.

L’introduction de nouvelles techniques de gestion ne saura cependant pas totalement résoudre les problèmes de l’administration. Ainsi, en 1976, les nouveaux

E. Benson, Débats, 31 mai 1966, p.5803.

⁴⁵Ibid.

⁴⁶A. Johnson, “The Treasury Board of Canada and the Machinery of Government of the 1970s”, Revue canadienne de science politique, IV(3), 1971, p.359. L’auteur, alors secrétaire du Conseil du Trésor, ajoute: “Only recently has the Board begun reporting to the cabinet its major administrative and personnel policy decisions and making known to ministers its willingness to hear their views concerning administrative policies.” Ibid., p.361.

commissaires de la CFP sont “frappés par les attaques qui, d’un peu partout, fondent sur la fonction publique.”⁴⁷ Ils portent un regard alarmé sur la situation de l’administration: “...les médias ne cessent d’attaquer la fonction publique, sa performance, l’inconduite présumée de certains de ses membres et l’apparente inaptitude de la Commission à faire respecter la règle du mérite dans la dotation en personnel.”⁴⁸ Leur diagnostic ne tarde pas, “d’urgentes réformes s’imposent en ce qui a trait aux systèmes qui règlent l’activité du *gestionnaire* et du *fonctionnaire* (...).”⁴⁹ La même année, le vérificateur général publie un rapport qui blâme sévèrement l’administration et donnera naissance à une autre commission royale.

4.1.3 *L’ère des managers*

Une partie des difficultés éprouvées au cours des années 1970 tient, encore une fois, à “l’expansion vertigineuse” de l’administration. Depuis 1970, en effet, elle a connu une autre forte période de croissance. Cependant, une autre partie tient au fait que les problèmes sont désormais examinés selon la perspective du management. Dès lors, la cause des difficultés n’est pas attribuée à l’ensemble de l’appareil politico-administratif ou aux méthodes administratives, mais à la gestion et, surtout, aux gestionnaires. “Les circonstances ont (...) favorisé l’accession rapide à des postes de cadres de nombreux

⁴⁷CFP, Rapport annuel, 1977, p.7. “Si ces attaques devaient se poursuivre de façon systématique, il est à craindre qu’elles ne sapent à la base l’efficacité de l’administration canadienne.” Ibid. Autrement dit, ces commentaires représentent une menace à la légitimité de l’administration.

⁴⁸CFP, Rapport annuel, 1976, p.7.

⁴⁹CFP, Rapport annuel, 1977, p.7. Nous soulignons. Ces réformes visent à aider l’administration “à répondre à l’attente légitime du pays.” Ibid., p.8.

fonctionnaires qui n'avaient pas eu le loisir d'acquérir aux niveaux inférieurs toute l'expérience souhaitable.⁵⁰

Pour les commissaires de la CFP, la solution passe toujours par le management. La distinction notée plus haut entre gestionnaires et fonctionnaires n'est pas anodine. C'est sur cette base que reposeront plusieurs des changements à venir. En effet, la CFP propose maintenant de ne plus s'appuyer sur des règles centrales mais sur un groupe d'individus: les gestionnaires. Pour ce faire, elle veut d'abord améliorer leur sélection. Elle compte ensuite leur accorder plus d'autorité, notamment en ce qui concerne le recrutement des fonctionnaires. Cela afin de:

“(...) rendre inutile le recours constant aux règles et règlements. Des dirigeants motivés, expérimentés et informés, disposant de l'autorité nécessaire, sont bien mieux à même d'assurer une bonne gestion qu'une batterie de règles servie par une armée de spécialistes du personnel.”⁵¹

Ainsi, lorsque les gestionnaires étaient considérés comme étant soumis à un contrôle politique, les règles administratives déterminées par le centre incarnaient ce contrôle. Du moment que la situation est abordée avant tout sous l'angle du management, les gestionnaires cessent de dépendre de la politique. Ils acquièrent une liberté d'agir, non pas à leur guise, mais en fonction du savoir de gestion et des “résultats” à atteindre. De par leurs “qualités”, leur “compétence” intrinsèque, ces gestionnaires sont présumés pouvoir mieux appliquer les intentions de la commission et de la loi. “C'est le système établi pour veiller au mérite, et non la règle elle-même, qui encourage les fonctionnaires,

⁵⁰CFP, Rapport annuel, 1976, p.7. Dans son rapport annuel de 1979, la CFP qualifie de “croissance extrême” l'augmentation du nombre de gestionnaires. Leur nombre s'est en effet accru de 120% entre 1970 et 1975, et de 150% entre 1970 et 1979.

⁵¹CFP, Rapport annuel, 1977, p.12. Nous soulignons.

et particulièrement les gestionnaires, à penser que le processus de dotation basé sur le mérite ne répond pas toujours à leurs besoins.”⁵²

Au cours de la période, la question de la gestion dans l’administration est également soumise à l’examen de la commission Lambert et du comité D’Avignon. Le rapport de chacun de ces examens ne met pas en doute le diagnostic à l’effet que la gestion représente la solution aux problèmes. Si l’administration est à blâmer, c’est de ne pas avoir suffisamment appliqué de sains principes de gestion et, particulièrement, de ne pas avoir octroyé aux gestionnaires la liberté d’action prônée par le management. “On ne pourra préserver la qualité et l’efficacité des programmes et des services gouvernementaux qu’en accroissant l’efficience et l’économie de leur gestion.”⁵³

La commission Lambert constate une “baisse de l’image, du moral et de l’efficacité de la fonction publique canadienne.”⁵⁴ Pour elle, la plupart de ces phénomènes tiennent à une cause principale: “...un affaiblissement marqué et, parfois, une rupture presque complète, des rapports d’imputabilité au sein même du gouvernement d’une part, entre le gouvernement et le Parlement, et entre le gouvernement et la population canadienne d’autre part.”⁵⁵ Selon la commission, la source du problème réside dans les faiblesses de la gestion. Dès lors, la gouverne doit

⁵²Ibid., p.11.

⁵³Commission royale sur la gestion financière et l’imputabilité: rapport final, Ottawa, Approvisionnement et services, 1979, p.11. (ci-après Commission Lambert). “La gestion saine du gouvernement, comme celle de toute autre entreprise humaine, nécessite l’exécution de certaines opérations fondamentales que sont la planification, la budgétisation, la direction et la coordination, le contrôle et l’évaluation.” Ibid., p.66. Ce propos rappelle les grands traits de la conception du management comme “langage” que nous avons exposée plus haut.

⁵⁴Ibid., p.9.

⁵⁵Ibid., p.21.

renouveler l'accent placé sur l'amélioration de la gestion⁵⁶. Des organismes spécialisés dans la définition et la sanction de normes, comme le parlement et le cabinet, devraient désormais se consacrer davantage à la surveillance de la gestion de l'administration. Les commissaires sont d'avis que les changements qui ont fait suite à la commission Glassco n'ont pas donné les résultats escomptés, en particulier en ce qui concerne la liberté d'action des gestionnaires; "...il nous paraît évident qu'ils n'ont pas su exploiter à fond cette liberté."⁵⁷

Essentiellement, la commission Lambert ramène le fonctionnement des institutions politico-administratives à des situations de gestion. Elle propose de transformer ces institutions afin de leur faire jouer d'abord les rôles prescrits par la gestion et, secondairement, un rôle politique. Pour la commission, les problèmes de gestion commencent au plus haut niveau, celui des chefs politiques car, "...règle générale, les ministres sont placés à la tête d'un ministère pour des raisons autres que leurs compétences de gestionnaires."⁵⁸ De plus les ministres ne sont pas permanents. Pour la commission, cela produit une situation fâcheuse soit "la tendance qu'ont inévitablement les ministres à mettre l'accent sur les questions de politique ou autres, qui revêtent pour

⁵⁶Par exemple, pour la commission Lambert, la négociation collective et la loi sur les langues officielles "ont compliqué la tâche de ceux qui doivent veiller à l'efficience et à l'économie au sein du gouvernement." Magnanime, la commission avoue "comprendre que de telles décisions surviennent dans une démocratie (...)." Commission Lambert, Rapport intérimaire, Ottawa, Approvisionnement et services, 1977, pp.3-4. Selon elle, l'idéal est de "maintenir l'équilibre entre les exigences d'un gouvernement *responsable* et celles d'un gouvernement *efficace* (...)." Ibid., p.6. L'italique est dans l'original.

⁵⁷Commission Lambert, idem, p.33. Rappelons que le modèle mis en place suite au rapport Glassco donnait aux fonctionnaires une certaine liberté d'action, celle d'appliquer, en tenant compte de leur situation particulière, les normes établies par le centre politico-administratif pour régir l'ensemble de l'administration. En principe, cette liberté s'arrêtait là où commençait la responsabilité politique.

⁵⁸Ibid., p.200.

eux une importance immédiate.”⁵⁹ Les commissaires critiquent le régime mis en place suite à la commission Glassco parce qu’il met trop d’accent sur les contrôles politiques, par le biais de règles centrales, et qu’il ne donne pas aux gestionnaires la flexibilité nécessaire pour vraiment gérer. Ils proposent donc de *forcer* les gestionnaires à gérer en éliminant le plus de règles possibles en vue de les rendre comptables de leurs actions.

Le blâme s’adresse aussi aux sous-ministres, dont l’intérêt pour les politiques publiques rogne sur l’attention qu’ils pourraient accorder à leurs responsabilités de gestion. Sur les questions de politique, selon la commission, “le ministre a la possibilité de s’adresser à un grand nombre de sources (...). En conséquence, le sous-ministre a eu tendance à consacrer davantage de temps aux politiciens de façon à conserver son rôle d’importance auprès du ministre.”⁶⁰ En d’autres termes, dans sa fonction de conseiller, le sous-ministre est en concurrence avec d’autres personnes ou organisations et il doit délaissé ses responsabilités de gestion pour soutenir cette concurrence. Pour mettre un terme à cette dispersion des esprits, la commission veut forcer les hauts fonctionnaires à assumer les responsabilités de gestion qu’elle considère leurs.

“Une des responsabilités essentielles de la gestion centrale du gouvernement est d’assurer que les personnes nommées à des postes de sous-ministre, de chef d’organismes de la Couronne et de cadre supérieur ont les aptitudes, la compétence et une expérience éprouvée en matière de gestion. Décerner et préparer (...) les candidats à ces postes est un des éléments essentiels à tout système efficace de gestion du personnel.”⁶¹

⁵⁹Ibid., p.201.

⁶⁰Ibid. Cette façon de voir nie à l’administration son rôle traditionnel de conseiller “rationnel” du politique. Pour la commission, les questions de politique sont affaires d’opinions partisans. Si le savoir y a toujours une place, l’administration n’en a plus le monopole.

⁶¹Commission Lambert, Rapport intérimaire, idem., p.44.

Pour la commission Lambert, l'attention première des institutions politico-administratives doit être tournée vers la recherche du meilleur usage des ressources dans la poursuite de buts bien définis. Or, cette question relève du management et non de la politique. Elle vise donc à transformer le régime politico-administratif en vue de réduire l'importance accordée à la dimension politique et accroître celle attachée à la gestion. Les hauts fonctionnaires seraient chargés de la gestion et non pas de conseiller les politiciens. À cet effet, la commission établit une coupure très nette entre les dimensions politique et administrative. Aux fins de la gouverne de la communauté politique, l'administration devient l'organe de gestion de l'État. Elle n'éclaire plus les décisions à prendre, elle réalise les buts fixés. Dans cette perspective, les rapports entre l'administration et la politique reposent sur une base managériale.

Le rapport du comité D'Avignon va dans le même sens. En ce qui concerne la gestion, le comité constate que:

“L'absence de direction centrale, donc de leadership; l'absence de tout principe de gestion, soit une Fonction publique abandonnée à elle-même; (...) l'adhésion servile à une réglementation universellement appliquée au nom du mérite (...) des gestionnaires et surveillants mal outillés pour exercer leurs fonctions (...).”⁶²

La nouvelle orientation de gestion proposée par la commission Lambert et le comité D'Avignon représente un nouveau point d'inflexion dans la trajectoire de l'administration. Jusque là, et même pour la commission Glassco, nous l'avons vu, la fonction première du régime politico-administratif était la gouverne de la communauté politique, essentiellement par la proclamation et l'application de normes⁶³ contenues

⁶²Rapport du comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite, Ottawa, Approvisionnement et services, 1979, p.5. (comité D'Avignon).

⁶³Rappelons que la norme “désigne une prescription ou un ordre, la ‘norme’ signifie que quelque chose doit être ou avoir lieu. (...) Le devoir-être, la norme est la signification d'une volonté, *d'un* acte de volonté (...). La norme statue un devoir-être.” H. Kelsen, Théorie générale des normes, Paris, PUF/Léviathan, 1996, pp.2-3. En italique

principalement dans les lois. L'administration était particulièrement occupée à l'élaboration et à l'application de ces normes. L'adoption graduelle du langage et des principes de gestion, et des pratiques qui en découlent, amorcée avec la commission Glassco⁶⁴ et poursuivie par les lois de 1967, est jugée insuffisante. À partir du moment où la gouverne politico-administrative adopte le langage du management, la gestion, qui occupait une place de plus en plus grande, se pose désormais comme l'activité prépondérante de l'administration. Elle retient l'attention non seulement des fonctionnaires et des hauts fonctionnaires, maintenant gestionnaires, mais également celles des ministres et des parlementaires. À terme, c'est l'ensemble des institutions de gouverne qui est conçu comme ayant la gestion pour finalité principale. L'administration établit alors de moins en moins de règles applicables à elle-même. Elle préfère habiliter les gestionnaires pour qu'ils puissent exercer directement l'autorité sur l'ensemble de l'administration.

À partir des années 1980, la CFP accroît l'autorité déléguée aux gestionnaires en ce qui concerne le choix des fonctionnaires. Elle imprime "à sa politique de délégation une nouvelle orientation qui met l'accent sur l'approche gestionnelle plutôt que sur le contrôle détaillé des modalités de dotation."⁶⁵ La CFP est d'avis que le "...cadre originel dans lequel s'exerçait la délégation d'autorité accordait une place trop grande aux contrôles procéduriers. La Commission, ayant établi des normes applicables à l'ensemble

dans l'original.

⁶⁴"Au cours d'une longue période qui prit fin en 1962, l'attitude fondamentale à l'égard de l'administration publique est restée relativement statique. Les objectifs étaient fixés et les politiques élaborées suivant une méthode personnalisée à caractère non officiel qui comportait la participation du Cabinet et d'un petit groupe de hauts fonctionnaires." Commission Lambert, Rapport intérimaire, idem., pp.21-22.

⁶⁵CFP, Rapport annuel, 1978, p.10. La délégation d'autorité aux ministères couvrait 90% de la dotation en 1978. Pour un court historique de cette délégation entre 1967 et 1981, voir CFP, Rapport annuel, 1981, pp.3-4.

de Fonction publique, veillait surtout à s'assurer que les ministères se conformaient à ces normes."⁶⁶

Le nouvel ordre des choses repose moins sur des règles et davantage sur des personnes. En tant que groupe, toutefois, les gestionnaires ne sont pas considérés comme étant à la hauteur de la tâche. En effet, "...on s'était trop attaché à mettre l'accent sur la réglementation en matière de gestion du personnel et insuffisamment appliqué à relever la qualité des gestionnaires mêmes. La qualité de la gestion du personnel dépend tout autant de la qualité des gestionnaires que de l'efficacité des systèmes de réglementation qui régissent leurs actions."⁶⁷ Cette conception aura des impacts sur la formation des gestionnaires actuels et sur "le mode d'évaluation des candidats à ces postes."⁶⁸ Cette question est étudiée par la Commission en collaboration avec les ministères. Des cours "adaptés aux besoins des cadres supérieurs" sont offerts en vue de leur faire acquérir les "connaissances spéciales en gestion". De plus, "...toute future attribution des rôles et tout changement de structures devront s'inspirer des principes fondamentaux gouvernant une bonne gestion, de sorte que s'accomplisse le voeu des législateurs: offrir aux Canadiens la meilleure Fonction publique qui soit."⁶⁹

⁶⁶Ibid., p.13. Dans ce contexte, "il ne faut sans doute pas s'étonner de ce que la situation faite aux gestionnaires en matière de gestion du personnel soulève tant de protestations (...) surréglementation, formalités administratives abusives, retards inadmissibles, perte de contrôle de la situation, absence de mécanisme de responsabilité." Ibid., p.15.

⁶⁷CFP, Rapport annuel, 1978, p.16. À cet égard, la CFP a établi en 1977 la *Direction générale des programmes de la haute direction*, en vue de "l'amélioration de la qualité de la gestion dans la Fonction publique". Cela avec des "cadres de haute direction à vocation universelle." Ibid., p.27.

⁶⁸Cela vise deux objectifs: "...à la fois contribuer à l'amélioration de la qualité des cadres supérieurs et permettre aux candidats à ces postes de mieux connaître les exigences des emplois auxquels ils aspirent." Ibid., p.16.

⁶⁹Ibid., p.17. À noter que l'intention des législateurs est interprétée comme un "résultat" à atteindre, et non comme une norme à appliquer.

Selon la CFP, l'origine des problèmes est en partie dans le manque d'esprit de corps des gestionnaires. Il faut s'attacher à créer cet esprit.

“La prolifération des postes de cadre supérieur et le manque d'homogénéité qui en a résulté ont accéléré les initiatives visant à établir une catégorie spéciale de la gestion, élément de base d'un cadre administratif propice à l'élaboration d'un ensemble de politiques propres aux délégués de responsabilité gestionnelle.”⁷⁰

Parallèlement au développement de la gestion, de nouveaux organismes sont chargés de la surveillance de l'administration. Selon la CFP, ces organismes nuisent à la liberté et à l'efficacité des gestionnaires.

“...le fardeau qui pèse sur beaucoup de gestionnaires s'est alourdi avec l'importance croissante d'organismes de surveillance chargés de porter un jugement sur leur rendement. Cela a pour effet de saper l'autorité et la confiance du gestionnaire et de le conduire à détourner ses énergies de ses tâches pressantes de gestion pour s'occuper de répondre aux exigences que lui imposent ces organismes.”⁷¹

Malgré cette vague de changements et la surveillance exercée, l'image de l'administration, voire sa légitimité, ne se rétablit pas. En fait, “...au cours des dernières années, le public en est venu à n'éprouver que peu d'estime à l'égard de la Fonction publique, et cela sans doute plus que jamais encore à l'échelon fédéral, du moins depuis les années 30.”⁷² Il faut dès lors continuer de redresser, corriger, ajuster, amender la

⁷⁰CFP, Rapport annuel, 1979, p.11.

⁷¹Ibid., p.71. Parmi ces organismes de surveillance, on retrouve notamment le Vérificateur général, le Commissaire aux langues officielles et les différents mécanismes d'appel. De fait, “de nombreux gestionnaires semblent considérer les interventions des agents de recours (...) comme des intrusions injustifiées et peu sympathiques dans leurs affaires.” L'ensemble des directives a “concouru à confondre le gestionnaire et l'a contraint à des tours de force d'interprétation qui ont augmenté son incertitude, et sapé encore plus sa confiance en lui.” Ibid., p.72.

⁷²Ibid.

situation de l'administration, et particulièrement celle des gestionnaires. La gestion est plus que jamais perçue comme la solution aux problèmes.

“...le rôle du gestionnaire et la qualité de ses décisions devraient former la pierre angulaire de la gestion. (...) Grâce à l'apparition de gestionnaires plus doués, plus dévoués et mieux préparés pour ce type de travail, il est possible d'envisager l'adoption de mesures complémentaires en vue d'améliorer la gestion.”⁷³

Pour la CFP, il faut accroître la liberté de manoeuvre des gestionnaires afin de leur permettre d'assumer une imputabilité plus grande. À cet effet, les règlements sont remplacés par des principes, les directives par des lignes directrices, le contrôle par de l'imputabilité, la conformité par la flexibilité, le tribunal par des recours informels. Conformément au langage de la gestion, le rôle du gestionnaire repose sur sa responsabilité personnelle. Et pour le rendre responsable des actions qu'il prend, il faut réduire le nombre de règles à suivre.

En 1980, la “catégorie de la gestion” (plus tard rebaptisée “Groupe de la direction”) devient officiellement un corps administratif distinct regroupant tous les gestionnaires. “La nouvelle catégorie constituera une assise beaucoup plus solide pour la conception des directives et des pratiques relatives au personnel de direction.”⁷⁴ Elle est “un élément clé d'une conception de la gestion visant à améliorer l'efficacité de la Fonction publique (...).”⁷⁵ La scission des fonctionnaires sous le rang de sous-ministre en deux groupes distincts, déjà visible avec la syndicalisation, est accentuée.

⁷³Ibid.

⁷⁴CFP, Rapport annuel, 1980, p.11. “...les candidats seront évalués en fonction des exigences particulières d'un poste (...) et des qualités générales auxquels on s'attendra normalement des personnes qui accèderont à la catégorie de la gestion (...).” Ibid., p.10. Les gestionnaires pourront être facilement mutés dans différents postes de même niveau.

⁷⁵CFP, Rapport annuel, 1983, p.19.

Cette division de l'administration en entités différentes n'est pas nouvelle. Avant 1918, par exemple, le service interne et le service externe existaient côte à côte. À partir de 1919, l'introduction de la CSC et du mérite (et de la cooptation) faisait reposer la distinction sur l'existence de deux modes de nomination hétérogènes qui font appel à une autorité et des critères de choix différents. D'un côté, les sous-ministres, nommés par le commandement politique, pour leur qualité de conseillers, de l'autre, l'ensemble des fonctionnaires, choisis par la CSC en fonction de leur mérite relatif⁷⁶. L'introduction de la négociation collective et des doctrines du management, distingue les fonctionnaires sur une nouvelle base. Un groupe se compose de "gestionnaires", employés de l'État mais représentant plus directement "l'État employeur", nommés par la CFP. Ces gestionnaires sont choisis selon leur capacité relative par la CFP, en fonction des exigences de la gestion. Ils sont présumés posséder des qualités distinctes de celles des fonctionnaires et qui les habilitent à "gérer" le service. Un autre groupe se compose de "fonctionnaires", employés syndiqués, nommés en vertu de l'autorité déléguée aux gestionnaires par la CFP⁷⁷.

L'élection d'un nouveau gouvernement en 1984 marque un autre virage pour l'administration. La CFP poursuit sa "réforme administrative", dans le "but d'assurer une gestion efficace et équitable des activités de dotation, misant sur la qualité des décisions

⁷⁶Avant 1967, l'uniformité de l'administration sous le niveau de sous-ministre se reflétait dans le fait que "Selon la tradition, tout fonctionnaire fédéral jusqu'au rang de sous-ministre adjoint, et y compris ce rang, pouvait faire partie des associations de fonctionnaires fédéraux." T. Gough, Président, Association du service civil du Canada, Comité spécial mixte, p.232.

⁷⁷Avec le temps, la tendance vers la délégation aux gestionnaires de l'autorité de nommer les fonctionnaires crée, en pratique, deux modes de nomination, car l'autorité de nommer les gestionnaires, elle, n'est pas déléguée. En outre, il importe peu que l'autorité soit directe ou déléguée, le fait demeure que les gestionnaires possèdent, en pratique, une autorité que les fonctionnaires ne possèdent pas.

l'entrée est susceptible de rassurer le public à l'effet que les personnes qui entrent dans l'administration sont à même de fournir un travail de qualité. Il se crée ainsi une certaine forme d'imputabilité, et de responsabilité, assurée par la qualité du travail et par le fait que ce travail vise "l'intérêt public" et non seulement l'intérêt partisan. L'imputabilité administrative interne est assurée, en partie, par l'incitatif des promotions. La certitude que le travail zélé et de qualité est le chemin le plus sûr vers les promotions fournit un incitatif à mieux travailler et à obéir aux ordres. Cela aurait également pour effet d'améliorer la qualité des recrues à l'entrée. Ainsi, les personnes qui envisagent une carrière pourraient considérer l'administration comme une occupation honorable.

"Tous les jeunes gens intelligents et instruits auraient l'occasion d'obtenir par leurs seuls mérites l'entrée dans un service où ils pourraient être certains d'avoir de l'avancement à condition de continuer à perfectionner leur intelligence et d'accomplir avec soins les devoirs de leurs charges."⁸³

Les avantages que la commission voit dans ce système sont tous axés sur l'administration. Elle réitère l'argument voulant que l'on devrait pouvoir accéder à l'administration sans intermédiaire politique. "Avec un pareil système le service public serait ouvert à tout le monde, au lieu d'être, dans une grande mesure, un corps contrôlé par les partis politiques."⁸⁴ Le service jouirait plus facilement du respect du public et du gouvernement. Il pourrait acquérir et préserver, aux yeux de tous, une dignité qui lui fait présentement défaut. De plus, les fonctionnaires seraient moins susceptibles d'être accusés de comportements partisans.

le service et l'utilisation du principe du mérite pour octroyer les promotions. En outre, il distingue le travail "intellectuel" du travail "routinier".

⁸³Commission McInnes, Premier rapport..., idem., 1881, p.20.

⁸⁴Ibid.

Pour les commissaires, le nouveau système relèverait en outre les politiciens de la lourde tâche de pourvoir aux postes administratifs. “Les ministres et les députés seraient débarrassés, par l’abolition d’un patronage inutile, d’une somme de travail, de difficultés et d’ennuis, et pourraient alors mieux remplir les importants devoirs de leur charge (...).”⁸⁵ Bien que les commissaires sont conscients de l’importance du patronage dans la politique, ils croient que son abolition est une simple question de bon sens. La qualité de la gouverne de la communauté politique dépend désormais d’une administration rationnelle: “...les hommes publics, comprenant combien la prospérité et le bien-être du pays dépendent d’un bon service civil, n’hésiteront pas à faire l’abandon d’un patronage qui est si préjudiciable aux meilleurs intérêts du pays (...).”⁸⁶

En somme, cette commission poursuit la remise en question de la pertinence du lien entre l’administration et le patronage politique, voire de la doctrine constitutionnelle du “gouvernement responsable”, à la base du patronage, qui veut que toutes les nominations relèvent du commandement politique (sujet au droit des parlementaires de demander des comptes sur l’exercice de cette responsabilité). Il ne s’agit pas uniquement d’une critique de l’application des règles régissant l’administration sous le régime du patronage. La réprobation s’étend aux règles elles-mêmes, au fait que la pratique ne tient pas compte des qualités pertinentes à l’administration. L’administration fait face à un déficit de légitimité. Le régime de nomination et de promotion ne garantit pas que la compétence, qui est maintenant associée à “l’intérêt public”, prédomine dans le choix des fonctionnaires. Ce choix fait intervenir des considérations “politiques” (liées aux partis) et “publiques” (liées à la compétence) qu’il est impossible de démêler. En l’absence de règles claires sur les normes régissant les nominations et l’avancement, un doute subsiste dans l’opinion: laquelle de ces deux considérations a davantage de poids.

⁸⁵Ibid., p.21.

⁸⁶Ibid., p.13.

Le rapport contient des recommandations précises visant à instaurer un nouvel ordre des choses. L'administration est présumée être en concurrence avec d'autres activités économiques. Si elle veut attirer les meilleurs à son emploi, elle doit répondre aux aspirations des personnes qu'elle désire attirer. Elle devrait devenir une profession. L'entrée des fonctionnaires dans le service se ferait à un jeune âge et serait suivie d'une période de probation et d'une formation sur le tas. Le niveau d'instruction serait le principal critère de décision car il constitue un indice des aptitudes présentes et futures d'une personne. Par la suite, l'avancement se ferait selon la performance de chacun. De fait, le mérite individuel serait le seul facteur discriminant légitime lors des promotions. Du point de vue du service, l'instauration de cette pratique mettrait un terme à l'incertitude inhérente au favoritisme qui dissuade ceux qui ont d'autres occasions d'emploi d'entreprendre une carrière dans l'administration. Pour ceux qui y sont déjà, elle solutionnerait le problème causé par les interventions politiques et qui fait que les fonctionnaires ont peu d'incitatifs à effectuer le meilleur travail possible puisque leur avancement n'en dépend pas.

Mais le rapport principal de la commission McInnes ne touche pas à une question importante: qu'advierait-il alors du fondement politique de la légitimité de l'administration? C'est la raison pour laquelle deux commissaires se dissocient de leurs collègues. Selon eux, l'administration ne peut se passer de la légitimité politique.

“L'esprit et la lettre de la constitution anglaise veulent que la couronne soit la source de toutes les nominations, et le choix convenable des serviteurs de l'État est au nombre des devoirs et des responsabilités de ses conseillers. Si, parfois, les gouvernements constitutionnels nomment des commissions pour faire des enquêtes, il leur répugne de s'en remettre à des commissaires du soin de gouverner et d'administrer, ce dont les nominations et promotions forment partie essentielle.”⁸⁷

⁸⁷Commission McInnes, Second rapport de la Commission du service civil, avec annexe et rapport de la minorité, Document de la Session no.32, 1882, p.84.

Pour ces commissaires, les défauts constatés dans le rapport majoritaire sont exagérés et ne correspondent pas aux témoignages recueillis. Pour eux, la commission n'avait qu'un objectif, instaurer une "folie douce": "*l'Examinomanie*"! Dès lors, ils s'opposent à toute recommandation:

"...ayant pour but l'établissement d'un bureau d'examineurs sans responsabilité, dont les décisions seraient substituées à celle de l'exécutif et l'exercice légitime de l'influence des représentants du peuple, et nous exprimons cette opinion de manière plus formelle après avoir considéré les éléments divers et multiples qui composent notre pays, géographiquement et au point de vue de la population."⁸⁸

L'avenir immédiat leur donnera raison.

2.2.2 *Administration et aptitudes*

La commission McInnes a conduit à une révision en profondeur de la loi de 1868 et à l'introduction d'une nouvelle loi sur l'administration en 1882. Pour commenter cette loi, les députés s'inspirent largement du rapport principal de la commission. Le changement majeur incorporé dans la loi est que "Nul ne pourra être nommé dans le service civil, avant d'avoir passé un examen devant le bureau d'examineurs."⁸⁹ Toutefois, la loi ne va pas aussi loin que la recommandation de la commission à l'effet d'abolir les nominations politiques et de les remplacer par des concours.

"Nous n'avons pas adopté le système d'examens de compétition parce que nous pensions que les examens d'aptitudes étaient suffisants. (...) [Avec] des examens d'aptitudes, vous pouvez choisir sur la liste le meilleur homme qui remplira le poste et sera le plus capable d'en remplir les fonctions et les devoirs envers le chef

⁸⁸Ibid. Ils ajoutent que le principal problème est "de répartir équitablement les charges publiques entre les diverses sections du pays, qui toutes paient des contributions pour les maintenir." Ibid., p.85.

⁸⁹Ministre H. Langevin, Débats, 23 février 1882, p.74.

de son département, et c'est la plus grande raison pour qu'un changement soit fait dans les recommandations faites par les commissaires."⁹⁰

La loi réforme les différentes catégories du service et crée un bureau d'examineurs en vue de faire passer divers types d'examens aux candidats à des postes dans l'administration ou à des promotions. Ce nouveau système tente de concilier les intérêts des mondes politique et administratif. Conformément au principe de la responsabilité, il conserve la discrétion du commandement politique dans le choix des fonctionnaires. Toutefois, "(...) comme un examen a lieu, nous aurons une garantie que la personne est une personne capable de remplir l'emploi et nous [le gouvernement] serons en état de ne pas être accusé (...) de garder dans le service civil, des gens qui ne sont pas aptes à leur emploi."⁹¹ En outre, les examens apportent une caution de neutralité car "les examens seront faits, non par des hommes politiques, non par les ministres ou leurs amis, mais par des gens qui n'auront aucun intérêt soit d'un côté, soit de l'autre (...)."⁹²

Ainsi, le choix des politiciens sera désormais limité aux personnes qui auront démontré, par des examens, qu'elles possèdent les aptitudes recherchées⁹³. Ceux-ci vont confirmer aux yeux du public que la personne choisie est capable d'occuper un poste dans l'administration. L'argument à l'effet que le patronage politique tend à recruter des personnes inaptes à y travailler est ainsi atténué.

⁹⁰Ministre H. Langevin, Débats, 11 avril 1882, p.842.

⁹¹Ibid.

⁹²Ibid., p.843. La loi rallie même l'opposition. Pour le député G. Casey, auteur du rapport discuté plus haut, "...ce bill contient d'excellentes dispositions tendant à assurer une plus grande efficacité et une meilleure discipline dans le service civil.", *ibid*, 23 février 1882, p.77.

⁹³Nous avons mis l'accent sur l'examen. Cependant, la loi exige aussi que l'on s'assure que les candidats sont de bonnes moeurs et respectables, une préoccupation qu'avait également, jusqu'à un certain point, le régime du patronage.

Le bureau des examinateurs tient les premiers examens à l'automne 1882. Les aptitudes testées, tel que recommandé par la Commission McInnes, sont principalement celles issues d'une organisation sociale en émergence depuis quelques décennies: l'école publique primaire et secondaire⁹⁴. Trois types d'examen sont définis. Un examen préliminaire porte sur l'écriture, l'orthographe, l'arithmétique et la lecture. Il donne accès aux "emplois inférieurs" et, selon les vœux du candidat, il peut aussi servir de qualifications aux autres examens. Un examen d'aptitude, pour les "emplois supérieurs", approfondit les mêmes sujets que le premier examen, en plus de la géographie, l'histoire, la grammaire et la composition. De plus, des examens "facultatifs" portent sur des sujets individuels comme la traduction, la classification de document, la sténographie, etc. D'autres examens sont également requis dans certains ministères spécialisés comme les douanes ou le revenu. Les diplômés d'université n'ont à subir aucun examen, mais doivent obtenir un certificat de la commission d'examen. En outre, certains emplois de nature technique sont exemptés de l'examen général.

En ce qui concerne les promotions, l'examen est axé sur "les devoirs de bureau" du ministère en cause. Il est préparé et corrigé sous l'autorité des sous-ministres. Selon la commission d'examen, "l'examen d'avancement comporte une épreuve assez concluante de la capacité de ceux qui le subissent."⁹⁵ Les promotions sont toutefois

⁹⁴Sur le développement de cet enseignement avant et peu après la Confédération, voir les différents rapports des inspecteurs scolaires du Canada-Est et du Canada-Ouest. Pour plus de détails, sur le Canada-Est, voir la synthèse du surintendant de l'instruction publique, J.-B. Meilleur, Mémorial de l'éducation du Bas-Canada, Québec, Les presses à vapeur de Léger Brousseau, 2^e édition, 1876 (en particulier le chapitre 4); voir aussi A. Dufour, Histoire de l'éducation au Québec, Montréal, Boréal Express, 1997, pp.33-51. Sur le Canada-Ouest, voir B. Curtis, Building the Educational State: Canada West, 1836-1871, London (Ontario) et Sussex, Althouse Press/Falmer Press, 1988; et, du même auteur, True Government by Choice Men? Inspection, Education, and State Formation in Canada West, Toronto, University of Toronto Press, 1992.

⁹⁵Rapport de la commission d'examen du Service Civil, 1894, Document de la Session no. 16B, 1895, p.6. Toutefois, peu de fonctionnaires ont à passer cet examen car celui à l'entrée les qualifie ensuite pour les promotions.

octroyées par les chefs politiques parmi les personnes qui se sont qualifiées à ces examens.

Dès 1883, les membres de la commission d'examen entrevoient des signes de progrès et des promesses d'avenir.

“Les examinateurs ont (...) tout lieu de croire que la nécessité de subir des examens pour parvenir aux emplois de l'un ou l'autre grade, a été un stimulant salubre pour les aspirants au service civil, et qu'elle ne peut manquer d'avoir à l'avenir encore un meilleur effet sur cette classe de la population du pays.”⁹⁶

Peu après, le premier ministre McDonald exprime un point de vue semblable:

“...l'acte du service civil (...) exige que les employés subissent des examens, afin de s'assurer qu'ils ont une bonne écriture, s'ils connaissent les principes de l'arithmétique, et s'ils possèdent une bonne instruction élémentaire. (...) L'acte n'a pour but que d'empêcher les personnes ignorantes d'entrer dans le service. Cet acte a eu de bons effets et a amélioré le caractère du service civil.”⁹⁷

Avec le temps de plus en plus de candidats se présentent aux examens. Des mesures sont prises pour tenter d'en réduire le nombre, étant donné que les occasions d'emplois sont relativement peu nombreuses. De plus, comme les épreuves changent à peine, les résultats des candidats tendent à augmenter à mesure que la nature des questions est connue. En outre, certaines institutions d'enseignement offrent des cours préparatoires aux examens. Aussi, le nombre de personnes qualifiées pour l'administration s'accroît sans cesse. Pour les examinateurs,

⁹⁶Rapport de la commission d'examen du Service Civil, 1883, Document de la Session no. 33, 1884, p.2.

⁹⁷J.A. Macdonald, Débats, 15 mars 1889, p.691.

“Ce résultat (...) prouve indubitablement que - comme on l’avait espéré lors de sa création - la Commission a contribué à aider le progrès de l’éducation dans le pays (...). Cela est si vrai que plusieurs collèges commerciaux et autres maisons d’éducation ont des classes spéciales pour la préparation aux travaux du service civil (...).”⁹⁸

Cependant, ce double régime d’examens d’entrée et de nomination politique ne conduit pas à un régime de fonctionnement stable. Les nominations et les promotions à l’administration continuent d’être un objet de préoccupations. Une autre commission royale est nommée en 1892 pour examiner la situation du service à Ottawa. À la différence des précédentes, la commission Hague est composée en majorité de personnes extérieures au service⁹⁹.

Le rapport de cette commission apporte peu de faits nouveaux concernant la situation globale de l’administration. La discussion porte toujours sur la tension entre les nominations pour des fins partisans et la compétence. Certains continuent de supporter le patronage comme un mode légitime de faire les nominations. Ainsi, le commissaire d’une commission antérieure (Griffin) considère que la fonction publique du Dominion se compare à celle de n’importe quel pays. Rien ne s’oppose donc à ce que les fonctionnaires soient nommés par les ministres sur les recommandations des députés ou d’autres “personnes d’influence”. Il s’agit également d’une question d’économie et d’efficacité. Si 20 personnes postulent un emploi “...le ministre épargnerait beaucoup d’ennui en nommant un homme, sans gaspiller le temps des 19 autres à faire des

⁹⁸Rapport de la commission d’examen du Service Civil, 1899, Document de la Session no. 16B, 1900, p.6.

⁹⁹Son président, G. Hague, travaille à la *Merchant’s Bank of Canada*, de même que le commissaire G. Barbeau. Le commissaire G. Burbidge est juge à la Cour de l’échiquier. J. Courtney, sous-ministre des finances, complète la commission.

examens.”¹⁰⁰ En outre, quelques-uns des meilleurs fonctionnaires ont été nommés pour des motifs politiques.

En général, le patronage est critiqué pour son inefficacité politique et administrative. Par exemple, pour J.L. McDougall, vérificateur général, qui connaît le patronage pour avoir été député à la Chambre des Communes, le patronage est néfaste au plan même qu’il est censé servir, la politique.

“Un député (...) reçoit de nombreuses demandes pour chaque vacance qu’on lui permet de remplir. Tous ceux qui sollicitent un emploi, sauf la personne qui l’obtient, savent que sous l’opération du régime existant, ceux-là qui n’ont pas été heureux ont été négligés par celui dont ils étaient les partisans en faveur d’une autre personne, et il est à peu près sûr qu’ils considèrent cette dernière comme moins compétente qu’eux-mêmes. Pour mettre les choses au mieux, plusieurs chauds partisans deviennent très tièdes, sinon hostiles, (...) et il se peut même que le candidat heureux se froisse de n’avoir pas été jugé digne d’une meilleure position.”¹⁰¹

Pour J. Johnson, commissaire des douanes:

“Avec le plus grand respect pour les membres de la chambre des communes, je dois dire que la reconnaissance du droit de patronage qu’ils réclament et exercent, est excessivement nuisible à l’efficacité du service civil, et est la cause d’une grande partie des embarras qu’éprouve le gouvernement dans la nomination et le contrôle des employés.”¹⁰²

Toutefois, la plupart des personnes interrogées par la commission insistent davantage sur la professionnalisation du service que sur les effets néfastes du patronage.

¹⁰⁰Ibid., p.558.

¹⁰¹Rapport des commissaires royaux chargés de s’enquérir de certaines matières relatives au service civil du Canada, 1892, Minutes des témoignages, Document de la Session no. 16c, 1892, p.24. (Ci-après Commission Hague).

¹⁰²Ibid., p.257.

Selon ces témoins, l'administration doit devenir une organisation qui ne reconnaît que la compétence comme mode d'accès et comme voie de promotion vers les postes les plus élevés. Pour T. Trudeau, sous-ministre des canaux et chemins de fer,

“...pour le bien du service et du public, l'on devrait s'efforcer, d'abord, par un choix judicieux, une instruction plus grande pour les examens préliminaires et par les égards témoignés à ceux qui sont admis, d'élever le niveau du service public et d'augmenter le respect qu'il se doit à lui-même et d'en faire un objet d'ambition, dont l'accès n'est pas trop facile pour les jeunes du pays et pour les institutions qui travaillent à leur éducation. On devrait (...) faire des efforts pour encourager les employés à être attentifs à leurs devoirs, à se perfectionner, à prendre intérêt aux travaux du département et à en acquérir la connaissance nécessaire et cela, en les faisant avancer d'après le degré et la nature de leur responsabilité et de leur besoin, et en donnant à l'expérience, à la compétence et au mérite, dont on a réellement fait preuve au cours d'une période de service assez longue, la promotion que l'on peut accorder. On ne devrait tenir compte d'aucune autre considération.”¹⁰³

Pour un groupe d'employés des postes, le caractère “professionnel” d'un emploi public ne fait pas de doute: “...un employé du service civil n'a aucune perspective d'être autre chose qu'un serviteur, et tout ce qu'il apprend, tout surcroît d'habileté (...) ne fait qu'ajouter à la valeur du placement qu'il constitue pour le pays et n'ajoute presque rien à sa valeur individuelle (...).”¹⁰⁴ Selon ces employés, contrairement aux travailleurs du secteur privé, qui peuvent espérer atteindre les plus hautes charges, dans la fonction publique, les connaissances et l'expérience acquises “vont au bénéfice du patron”. Autrement dit, la nomination qu'apporte le patronage n'est pas une récompense suffisante quand une personne considère sa situation dans une optique plus large. Pour ces employés, la solution est relativement simple: “Ce qu'il faut c'est une énonciation de quelques règles ou principes bien définis, laissant assez de marge pour l'exercice du jugement, de l'intelligence et de la responsabilité personnelle de la part de ceux à qui est

¹⁰³Ibid., p.413.

¹⁰⁴Ibid., p.441.

confiée l'administration des affaires."¹⁰⁵ La conception du service change. Les employés hésitent moins à adresser des demandes précises. Oubliant que le système qu'ils critiquent est celui-là même qui leur a permis d'accéder au service, et sur lequel comptent les personnes hors du service pour y entrer, ils cherchent à faire modifier les règles d'accès à l'administration.

Le système en place combine les fins partisans et la compétence, mais cette dernière ne donne pas, en tant que tel, accès au service ou à l'avancement. Les opposants à ce système font valoir que dans un monde de plus en plus technique et professionnel, la compétence prend une place grandissante. L'État doit modifier ses règles. Il ne peut continuer à donner une aussi grande importance aux supporters du parti au pouvoir et s'en remettre au jeu, relativement aléatoire, de l'influence pour acquérir les compétences qui sont désormais requises pour la gouverne de la communauté politique.

À partir de cette commission, on accorde davantage d'attention à décrire l'administration à venir qu'à critiquer les pratiques en vigueur. La conclusion du rapport de la commission traduit bien la confiance envers cet avenir inspiré du principe du mérite et de la valeur personnelle de chacun.

“L'intelligence et la compétence seront récompensées comme elles le méritent, la politique et le favoritisme ne domineront plus, le service civil attirera bientôt plusieurs hommes qui, aujourd'hui, recherchent d'autres emplois, et, en général, ce sera un honneur d'ambitionner le titre d'employé public. On n'ouvrira qu'à la compétence et à l'honnêteté la porte des nominations et des promotions dans le service civil, et aucun homme, aucune femme qui aspire -- comme tous en ont le droit -- à une charge quelconque dans le service, ne pourra rechercher ou employer une influence moins honorable que ses mérites personnels et sa compétence.”¹⁰⁶

¹⁰⁵Ibid., p.442.

¹⁰⁶Ibid., p.31.

Dans son dernier rapport avant son remplacement par la Commission du Service Civil, en 1908, la commission d'examen est convaincue de l'utilité de son travail. "Nul doute que ces examens ont puissamment contribué à augmenter l'efficacité du service public sur lequel ils ont produit l'effet d'un stimulant très utile sous plus d'un rapport."¹⁰⁷

2.2.3 Vers la professionnalisation de l'administration

La perspective montante, qui tend à réduire l'importance de la dimension politique et à accroître celle de la dimension administrative dans la gouverne se retrouve dans plusieurs domaines. Par exemple, le rapport d'une commission royale sur les chemins de fer, en 1888, recommande de respecter la suprématie du principe politique:

"La constitution politique du Canada reconnaît la responsabilité ministérielle directe au parlement (...) et, conséquemment, comme un tribunal des chemins de fer est nécessairement une chose dont on peut faire l'essai, il semble à la commission inopportun de soustraire son opération, dans son début, à la critique et au contrôle du parlement."¹⁰⁸

En 1902, toutefois, l'optique privilégiée change. Le transport étant considéré comme "la plus importante question à ce jour", le rapport d'un spécialiste considère que :

¹⁰⁷Rapport de la commission d'examen du Service Civil, 1908, Document de la Session no. 31, 1908, p.3. Bien que le caractère "élémentaire" des examens ait été critiqué (notamment dans R. Dawson, op.cit. pp.52-53), il n'en demeure pas moins qu'ils ont éliminé un grand nombre de postulants. Par exemple, après des années de progrès continus, ce rapport indique que le taux de succès aux examens préliminaires est de 84% , et de 48% aux examens d'aptitudes.

¹⁰⁸Rapport de la commission royale des chemins de fer, Document de la session 8A, 1888, pp.20-21. (Commission Galt) La commission recommande de créer ce "tribunal", mais que ses membres soient les mêmes que ceux du comité des chemins de fer du cabinet. Cela en dépit du fait que: "Ils occupent leur position en vertu d'un droit politique et sont exposés à des changements soudain par suite desquels la valeur de leur expérience se trouve perdue. Le public ne peut guère les considérer comme étant aussi absolument exempts d'influence personnelle ou politique que des membres indépendants d'un tribunal permanent." Ibid., p.21.

“La tentative de régler (sic) les tarifs de chemins de fer par des corps politiquement organisés n’a pas réussi. La réglementation est essentiellement une fonction administrative; l’immixtion de cette fonction avec les devoirs politiques a pour résultat le manque d’harmonie et d’efficacité. *La réglementation des chemins de fer, dans l’intérêt public, exige des connaissances techniques.* Elle réclame tout le temps de ceux qui veulent s’occuper sérieusement de la question.”¹⁰⁹

Une argumentation commence à voir le jour: dans certains domaines publics, un savoir technique est plus pertinent pour la gouverne que l’exercice discrétionnaire du commandement politique. L’État doit reconnaître que certains secteurs de la société où il intervient relèvent non seulement d’aptitudes, mais aussi de l’application de savoirs particuliers.

Une autre commission royale est nommée en 1908. Tout comme la commission précédente, cette commission n’attaque pas particulièrement le patronage¹¹⁰. Les commissaires cherchent à démontrer que l’expansion économique du pays a accru le rôle de l’État dans plusieurs domaines et que, dans la mesure où cette condition est appelée à se maintenir, ce rôle ira croissant. L’administration “technique” est désormais conçue comme essentielle à la gouverne dans l’état socio-économique actuel de la communauté politique. Les commissaires n’hésitent pas à comparer l’administration de l’État avec “toute administration ordinaire conduite en vue de faire de l’argent [même si] c’est une tâche bien plus difficile d’assurer l’uniformité d’excellence dans les administrations de l’État (...).”¹¹¹ Aussi, chaque candidat au service se distingue-t-il des autres en fonction

¹⁰⁹S. McLean, Rapport sur les commissions de chemin de fer, Documents de la session 20A, 1902, p.5. Nous soulignons.

¹¹⁰Il est notable que l’abolition du favoritisme vient après les recommandations portant sur le traitement des hauts fonctionnaires, la classification et les salaires de l’ensemble des employés. La commission est présidée par le sous-ministre des finances, J. Courtney; ses autres membres sont T. Fyshe de Montréal et P. Bazin de Québec.

¹¹¹Rapport des commissaires, Document parlementaire no. 29a, 1908, p.48. (Ci-après commission Courtney).

de ses *aptitudes*, et non plus en fonction de sa naissance, sa classe sociale ou, tout particulièrement, ses relations ou opinions politiques. Le régime de fonctionnement issu du gouvernement responsable apparaît de moins en moins adapté aux nécessités de la gouverne.

La commission estime que le développement actuel de la communauté politique exige que, en vue d'une meilleure administration, des changements importants soient faits dans le service. Car, rappellent les commissaires, l'administration, et particulièrement les sous-ministres, s'occupent

“...d'affaires comme le développement et la colonisation du Nord-Ouest; le contrôle des finances représentant un virement de plus d'un million de dollars par jour; l'administration de plus de 11,000 bureaux de poste; la surveillance des lois de brevets et des droits d'auteurs, sans compter tout ce qui se rattache à l'agriculture proprement dite; la surveillance de dépenses représentant 18 millions par année, y compris l'administration des chemins de fer et canaux de l'État, et la direction de choses se rattachant à tous les chemins de fer du Canada. Et nous ne parlons pas d'une foule d'autres choses ayant aussi une grande importance.”¹¹²

La commission constate que la “la loi a été si souvent modifiée, remaniée, tronquée et mutilée, que le service public, non seulement à Ottawa mais par tout le pays, a plutôt rétrogradé depuis quinze ans.”¹¹³ Toutefois, elle observe aussi que plusieurs fonctionnaires exercent leurs fonctions “avec un zèle remarquable” même s'ils sont “maigrement rémunérés”.

¹¹²Ibid., p.18. Les commissaires attribuent à “l'ère d'expansion prise récemment par le Canada (...) une augmentation considérable du personnel du Service Civil”. Ibid., p.20. Et rien ne laisse présager un retour en arrière. “Au Canada, où l'expansion sera de règle pendant longtemps encore, les affaires du gouvernement devront constamment s'accroître (...)” Ibid., p.19.

¹¹³Ibid., p.15.

Les commissaires ne blâment aucun des partis qui se sont succédés à la tête du gouvernement pour l'exercice du patronage. Selon eux, "C'est l'élément politique, contenu en germe dans la loi, qui, de temps à autre, s'est fait plus agressif, et qui a toujours tendu à détériorer le service public."¹¹⁴

Selon la commission, contrairement à l'avis des examinateurs, le système visant à tester les fonctionnaires n'a pas donné les résultats escomptés. C'est surtout que l'on a cherché par les dispositions des lois de crédit ou la désignation des postes "à éluder l'examen" en vue, comme dans la cas du ministère des douanes, "...de pouvoir céder à la pression exercée sur le ministère par des personnalités politiques influents (...)." ¹¹⁵ Selon les commissaires, "Le favoritisme paraît être plus ou moins de règle dans toutes les branches du service public."¹¹⁶ Pour la plupart des personnes interrogées, il constitue "la plaie du service".

Toutefois, la commission fait une distinction importante entre les services interne et externe. Alors qu'à Ottawa le service interne est administré avec "de bons égards pour l'intérêt public", il en va autrement hors de la capitale. Dans le service extérieur, "...la politique du parti est d'une plus grande importance que l'intérêt de l'État pour les nominations et les promotions."¹¹⁷ Ces pratiques ont pour effet qu'il n'y a pratiquement pas de mobilité pour les fonctionnaires, ni géographique ("chaque endroit forme une entité séparée"), ni organisationnelle (ceux qui entrent "sont considérés comme fixés à jamais dans les diverses branches où ils ont pris du service").

¹¹⁴Ibid.

¹¹⁵Ibid., p.13.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷Ibid., p.28. Dans les localités, "les politiciens de l'endroit s'intéressent eux-mêmes non seulement aux nominations mais aussi aux promotions subséquentes des fonctionnaires." Ibid.

Dans ces conditions, un argument central des commissions précédentes est repris “...les jeunes gens, (...) s’aperçoivent bien vite que, quel que soit le travail qu’ils y mettent ou l’intelligence qu’ils apportent à s’acquitter de leurs devoirs, il n’y a aucune chance pour eux de sortir de la classe dans laquelle ils ont été parqués.”¹¹⁸ En raison des promotions motivées par des considérations politiques, les personnes nouvellement nommées passent par dessus la tête de fonctionnaires qui ont consacré leur vie à l’administration.

De fait, selon la commission, la qualité des candidats “parmi les hommes” a décliné. “Les commissaires voient avec regret que, dans plusieurs parties du pays, des jeunes gens de grand mérite ont quitté le service, gagnés par les émoluments qu’on leur offrait ailleurs, et il devient de plus en plus difficile de les remplacer.”¹¹⁹ En somme, la commission constate que le système du patronage, et les bas salaires, sont devenus des obstacles au recrutement des personnes requises pour la bonne marche de l’administration et, donc, de la gouverne de la communauté politique. “...la grande prospérité dont a joui le pays depuis quinze ans, a eu pour effet de détacher de plus en plus du service des hommes qui auparavant auraient pu y être attirés, et qui maintenant se tournent vers d’autres carrières où ils espèrent obtenir plus de succès.”¹²⁰ En lieu et place, “...la tendance est non seulement à l’entrée des incapables dans le service, mais les membres effectifs qui ont déjà tâté de ce service et qui ne voient que peu d’espérance pour l’avenir,

¹¹⁸Ibid., p.15.

¹¹⁹Ibid., p.14. “...il est naturellement devenu plus difficile de décider les hommes de grand mérite à entrer dans le service public et à y consacrer leur vie.” Ibid., p.21.

¹²⁰Ibid., p.15. Les influences politiques ont permis l’entrée à des hommes “incapables et inférieurs, et qui, livrés à eux-mêmes, n’eussent fait que végéter (...).” Ibid. Plus loin, toutefois, les commissaires se font plus charitables, constatant simplement que “les nouveaux arrivés ne sont pas aussi dignes de confiance et ne possèdent pas autant d’aptitudes que les employés qui sont venus ces années passées.” Ibid., p.21.

(...) abandonnent l'un après l'autre la partie pour chercher à améliorer leur position."¹²¹
 Bref, la qualité générale du personnel administratif serait à la baisse, et cette situation est accentuée par le fait que les défis posés à l'administration sont de plus en plus grands.

La commission attire également l'attention sur la situation particulière des employés techniques, de plus en plus nombreux, et dont les spécialisations sont plus diversifiées. Elle ne prévoit pas que la tendance puisse s'arrêter. "Pour le progrès et le développement du Canada, les services techniques vont être de plus en plus en demande, et dans les ministères mêmes il faudra à l'avenir avoir recours à ces spécialistes, qui prendront rang entre les sous-ministres et d'autres officiers."¹²²

Une fois de plus, il est recommandé d'abolir les nominations politiques et, plus généralement, toute intervention politique. À la place, il faudrait établir une commission permanente, composée de trois fonctionnaires, et chargée de voir à la question du service. Entre autres questions, les commissaires recommandent que les nominations soient faites d'après le mérite, après concours, avec des examens variables selon les différentes matières que doivent connaître les diverses catégories d'employés. Cette recommandation reflète de nouvelles attentes. Pour certains postes, on ne peut plus entrer dans le service à un jeune âge pour y apprendre le travail. Il faut désormais, avant l'entrée, posséder certaines connaissances ou compétences, le but des examens étant non seulement de tester ces connaissances mais aussi d'établir le rang des candidats afin de pouvoir choisir les meilleurs.

¹²¹Ibid., p.22. "...le mirage d'une retraite sur leurs vieux jours" aiderait grandement à retenir ceux qui laissent le service car, rappellent les commissaires "en ces temps modernes, (...) même les sociétés religieuses veillent à assurer la vieillesse de leurs pasteurs." Ibid.

¹²²Ibid., p.19. "Autrefois, il n'y avait là que des ingénieurs, des architectes et des arpenteurs. Maintenant, cette division comprend aussi le directeur des stations agronomiques, le directeur du recensement et de la statistique, le surintendant des assurances, l'archiviste de l'État (...) et autres officiers supérieurs dont l'énumération serait trop longue." Ibid.

À la fin de leur rapport, les commissaires expriment ce qui constitue leur prémisse de base, c'est-à-dire "leur conviction de la haute importance du Service Civil". De là découle la nécessité de tout mettre en oeuvre pour établir les conditions qui devraient prévaloir dans le service.

"Chaque fois qu'il se présente un jeune homme ayant de grandes aptitudes, et se distinguant par la force de caractère, il est assurément *dans l'intérêt du pays* qu'il puisse recueillir au plus tôt le plein bénéfice de son travail. Pour cela, il devrait recevoir une promotion rapide, au lieu de voir entraver sa carrière par toutes sortes de règles et limites étroites officielles."¹²³

Cette commission conduit, en 1908, à une modification importante de la loi régissant l'administration. Certains de ses arguments sont repris, notamment ceux de nature plus symbolique concernant l'importance de l'administration. Ainsi, pour le ministre responsable de la loi, S. Fisher,

"Le personnel administratif est un facteur très important dans le Gouvernement et la vie économique du pays. (...) dans tous les pays jouissant du gouvernement responsable, la composition et la nature du personnel administratif sont d'une très grande importance au point de vue du fonctionnement des affaires. Le peuple se rend difficilement compte de la part importante que prennent dans le Gouvernement du pays les fonctionnaires permanents (...). Les gouvernements et les ministres peuvent changer, un parti peut arriver au pouvoir et un autre en tomber, mais le personnel administratif est virtuellement un personnel permanent administrant le pays."¹²⁴

Le modèle de ce fonctionnement harmonieux et de l'application d'un nouveau savoir, la "science de l'administration", se trouve en Angleterre¹²⁵. L'intention est claire:

¹²³Commission Courtney, Rapport des commissaires, idem., p.46. Nous soulignons.

¹²⁴Ministre S. Fisher, Débats, 25 juin 1908, p. 11879.

¹²⁵"C'est (...) en Angleterre qu'on applique le mieux aux affaires de la vie les théories savantes. (...) j'ai suivi dans une aussi grande mesure que possible le modèle que

“...le principe fondamental du projet de loi (...) est de faire cesser autant que possible la nomination aux charges de l’État par le gouvernement, c’est-à-dire par les ministres ou par les députés appuyant les ministres.”¹²⁶ L’argument à l’effet que le meilleur mode de sélection est sur la base de l’aptitude se modifie radicalement: “...c’est par le concours, qu’on peut le mieux apprécier les capacités d’un aspirant à la charge qu’il convoite.”¹²⁷

Pour faire fonctionner ce nouveau système, une nouvelle classification est introduite¹²⁸. Elle adopte le principe britannique de la division du travail intellectuel et du travail routinier. Une division spéciale, la troisième division, est créée pour ce dernier type de travail. Des concours distincts permettront d’accéder soit à la seconde, soit à la troisième division. La première division sera remplie par promotions. Toutefois, les fonctionnaires admis dans la troisième division ne pourront, sauf exceptions, passer aux deux autres divisions. Quant à l’organisation du service, elle est laissée aux sous-ministres et aux ministres plutôt qu’à “quelque autorité étrangère”.

Au plan opérationnel, deux grandes réformes sont implantées. “La création d’une commission du service civil indépendante, voilà probablement la plus importante réforme visée par ce projet de loi. (...) La deuxième réforme d’importance, c’est que l’admission dans le personnel administratif se fera par voie de concours.”¹²⁹ En outre, “Le principe

l’Angleterre nous offrait.” Ministre S. Fisher, Débats, 25 juin 1908, p.11886.

¹²⁶Ministre S. Fisher, Débats, 7 juillet 1908, p.12786.

¹²⁷Ministre S. Fisher, Débats, 25 juin 1908, p.11899.

¹²⁸À un député (M. Foster) s’inquiète de ce que la classification repose sur le salaire payé et non sur la nature des fonctions, le ministre répond qu’une classification basée sur les fonctions est impossible à moins de décrire les attributions de chaque fonctionnaire. Il ajoute: “La classification des commis doit nécessairement dépendre, dans le moment, du chiffre de leurs appointements, c’est-à-dire de la classe à laquelle ils appartiennent.”, Débats, 7 juillet 1908, p.12776.

¹²⁹Ministre S. Fisher, Débats, 17 juin 1908, p.11241.

consacré par le projet de loi c'est que le mérite seul déterminera l'avancement, tout comme la preuve de capacité détermine l'admission au service."¹³⁰ Dans ce contexte:

“C'est à la commission du service civil (...) qu'il appartiendra de régler les conditions d'admission, de tenir les examens et de répartir au sein des différents ministères les candidats qui auront réussi au concours; mais cela *n'est que la conséquence logique* (...), les sous-ministres accueilleront les nouveaux élus comme ils accueillent aujourd'hui les employés nommés par un ministre sur la demande d'un député ou de quelque autre personne.”¹³¹

Avec la création de la commission du service civil (CSC), pour la première fois, le patronage politique est aboli à l'égard de certaines nominations. En outre, les qualités requises pour accéder à l'administration sont modifiées. Toutefois, la juridiction de la commission se limite à certains emplois et uniquement à Ottawa. Un régime mixte est en place. Pour les emplois dans la deuxième division dans la capitale, la commission du service civil possède l'autorité de nommer les fonctionnaires après un “examen de concours”. Pour les emplois dans la troisième division à Ottawa, et ceux dans le service extérieur, le régime des examens d'aptitudes, maintenant administré par la nouvelle commission, suivi d'une nomination politique, demeure en vigueur.

Les qualités requises pour oeuvrer dans l'administration se précisent. La sélection des meilleurs à un concours est confirmée comme mode de recrutement. L'embauche d'une partie des fonctionnaires ne repose plus sur un choix discrétionnaire mais sur les résultats à des tests “neutres”. Toutefois, le contenu de ces examens demeure lié à des sujets “académiques”, et correspond toujours à la notion d'aptitude.

Si le nouveau système améliore la situation, il ne couvre qu'une partie des emplois et, en ce sens, il ne répond pas totalement aux aspirations de ceux qui prônent

¹³⁰Ministre S. Fisher, Débats, 25 juin 1908, p. 11902.

¹³¹Ministre S. Fisher, Débats, 25 juin 1908, p.11954. Nous soulignons.

l'abolition complète du patronage. Une autre commission royale, présidée par A. Morine, est nommée en 1912. Son rapport expose les problèmes du service dans des termes très semblables à ceux de ses prédécesseurs. Le ton et la manière d'aborder ces problèmes font davantage appel à la notion de professionnalisation.

“...the problem to be solved is the same in both Division of the Service, and it is, in a few words, how to attract into the employ of the State the ablest and best men that the country produces; how to develop their best energies in its service and to get them to look upon it as their life's work.”¹³²

Ce problème est particulièrement criant dans les provinces de l'Ouest.

“An abundant supply of well-educated and ambitious young men is to be found throughout the West and, given a fair salary to commence with, promotion by merit, and a prospect of attaining the highest positions, there would be no difficulty in getting the best of them to enter the service of the State.”¹³³

En somme, l'administration est maintenant conçue dans une perspective élargie. Il ne s'agit plus uniquement de contrer l'influence néfaste du patronage sur la qualité des fonctionnaires mais, plus directement, d'établir des conditions propices au recrutement d'un personnel indispensable au bon fonctionnement de l'État et à la gouverne éclairée de la communauté politique. Pour cette commission, la solution à ce problème réside principalement dans l'amélioration des salaire et des chances d'avancement. Comme les commissions précédentes, elle attribue au patronage politique une partie des problèmes constatés dans le service.

¹³²Public Service Commission, Report of the Commissioners, vol. I, 1912, Sessional Papers No. 57, 1913, p.16. (Ci-après Commission Morine).

¹³³Ibid., p.17. Le ministère des postes offre un exemple de ces difficultés. Il fait face à un roulement spectaculaire de son personnel: en un an 70% du personnel a quitté le ministère à Edmonton, 50% à Régina. “The Postal Service itself is unpopular on account of the long hours, and night and Sunday work.” Ibid., p.18.

“The fact that appointments to the Outside Service has hitherto been considered a matter of local patronage has added to these difficulties by creating a local opposition to having the highest positions filled (...) by the most highly trained and experienced officials that were to be found, no matter from what part of the Dominion they came.”¹³⁴

Les solutions proposées sont toujours sensiblement les mêmes. Ainsi, un groupe de fonctionnaires suggère:

“That entrance to and promotions in the Service should not be a matter of political patronage, but that the whole Outside Service should be placed under the Civil Service Commission; that promotion therein should be by merit; and that the higher positions should be filled from the Service itself.”¹³⁵

Les salaires devraient être relevés et leur accroissement placé à l’abri de l’arbitraire des fonctionnaires et des pressions politiques. Surtout, un régime de pension devrait être instauré¹³⁶. Les commissaires ne font toutefois pas de recommandation puisque l’enquête de G. Murray est en cours.

Le dernier rapport revu pour cette période concerne un examen commandé par le premier ministre R. Borden à G. Murray, une autorité britannique en matière d’administration¹³⁷. Ce rapport touche un grand nombre de sujets, dont la nomination et la promotion des fonctionnaires.

¹³⁴Ibid., pp.16-17.

¹³⁵Ibid., p.19.

¹³⁶“This undoubtedly was looked upon as the most powerful factor in retaining men in the Service.” Ibid..

¹³⁷Sur ce point, voir A. Roberts, So-called Experts, Toronto, L’institut d’administration publique du Canada, 1996, pp.37, 70-71.

Pour Murray, “Le choix des candidats pour les nominations dans le service public, (...) est une tâche particulièrement difficile, si le service doit être envisagé comme une carrière permanente à laquelle on veut consacrer sa vie active.”¹³⁸ Si les chances de faire carrière sont trop aléatoires, le raisonnement veut que les meilleurs ne soient pas incités à entrer dans le service. Mais si le service augmente ces chances en s’engageant à recruter principalement à l’interne, les recrues posséderont-elles plus tard le profil nécessaire pour les postes de commande? Dans cette situation, le recrutement ne doit pas seulement tenir compte de la capacité immédiate du candidat mais de son potentiel dans 20 ou 30 ans! Aucun mode de sélection ne peut prévoir aussi loin dans l’avenir. Le “mérite” étant implicitement défini comme le succès à passer un examen, “il nous faut présumer que les éléments bruts ainsi sélectionnés, développeront, avec l’entraînement approprié les aptitudes pour les devoirs supérieurs à remplir plus tard.”¹³⁹ Si bons soient-ils, ces examens compétitifs ne sont pas une panacée; aucune méthode ne peut pénétrer aussi loin dans l’avenir. Mais, note Murray, “nous n’avons encore trouvé rien de mieux.”

En outre, si le recrutement se fait parmi les fonctionnaires, et que leur carrière ne dépend pas des politiciens, comment tenir ces personnes imputables aux leaders politiques? Ces considérations soulèvent des questions fondamentales sur la nature de l’administration en tant qu’institution de gouverne et sur le statut véritable des fonctionnaires au-delà de leurs tâches opérationnelles. Toute modification, même dans le recrutement à l’entrée, pose des questions qui ne concernent pas uniquement l’administration mais bien l’ensemble de la gouverne de la communauté politique, y compris ses dimensions symboliques.

Même si Murray observe que la méthode suivie pour le recrutement au service intérieur après 1908 est “en général satisfaisante”, il constate qu’il y a “cependant lieu de

¹³⁸G. Murray, Rapport sur l’organisation du service public du Canada, Document parlementaire no. 57a, 1913, p.13.

¹³⁹Ibid., p.14.

se demander si cela suffit à attirer dans le service une aussi bonne classe de candidats (...) qu'il faut avoir, si on veut que les affaires du pays soient administrées d'une manière efficace."¹⁴⁰ Mais pour faire venir une telle classe, "il est nécessaire d'attirer dans le service les meilleures intelligences du pays, et il faut pour cela que les jeunes gens en arrivent à considérer le service public comme une carrière honorable à laquelle ils doivent consacrer leur vie."¹⁴¹ Encore une fois, l'incertitude principale que confronte une personne est liée à ce qu'elle peut espérer une fois dans le service. Pour ceux qui considèrent entrer dans le service, les chances d'avancement sont une considération importante.

"L'un des plus grands obstacles à considérer, (...) est l'incertitude en ce qui touche aux hautes positions à conquérir. Un homme doué de hautes aptitudes ne sera pas porté à entrer dans le service, ni à y donner le maximum de ces (sic) efforts, à moins d'être persuadé que le mérite finira par avoir sa récompense. Le soin présidant au choix des candidats désignés aux premières nominations n'est donc pas la seule chose nécessaire; il faut que le nouvel arrivé reste bien persuadé que l'avancement dans sa carrière dépend de ses propres efforts et aptitudes, et que le succès lui est assuré dans la mesure où ces qualités sont mises en évidence. Tant que les promotions (...) pourront être influencées par d'autres considérations, le service civil ne pourra jamais espérer être à la hauteur du développement des affaires de ce pays."¹⁴²

Autrement dit, l'administration doit avoir une bonne image auprès de la population, être perçue comme une occupation honorable. Il faut que les citoyens voient positivement la possibilité d'entrer à son service. Le recrutement actuel dans le service extérieur, est selon lui, fatal à l'efficacité, et ce pour deux raisons:

"les plus hautes positions sont remplies non par des experts mais par des amateurs; et tous ceux qui pourraient devenir d'excellents fonctionnaires ne sont

¹⁴⁰Ibid.

¹⁴¹Ibid.

¹⁴²Ibid.

pas tentés d'entrer dans le service parce qu'ils se rendent parfaitement compte que les hautes positions ne sont pas faites pour eux."¹⁴³

Il faut mettre fin aux "injustices" actuelles alors que "... d'autres 'mérites' que ceux dont la loi fait mention ont été mis de l'avant pour exercer le poids nécessaire (...)." ¹⁴⁴

Globalement, pour G. Murray, l'amélioration du service repose sur trois conditions essentielles. D'abord, attirer dans le service les meilleurs éléments du pays. Ensuite, offrir à ces personnes une carrière permanente où l'avancement dépendra du mérite dont chacun pourra faire preuve dans son travail de tous les jours. Enfin,

"Il s'ensuit (...) que les relations mutuelles des ministres et des fonctionnaires sous leurs ordres devront toujours avoir en vue *une dévotion loyale et sincère pour le service public, et d'où toutes considérations dépendant des opinions politiques des individus devront être rigoureusement exclues.*"¹⁴⁵

Cette troisième condition est fondamentale. De fait, c'est sur elle que reposent les deux premières. En effet, c'est à partir de cette représentation d'un "service public non-partisan" que se justifie l'exigence faite à l'administration d'attirer les meilleurs et de les traiter selon leur mérite¹⁴⁶. De cette vision découle plusieurs impacts majeurs.

Premièrement, elle modifie la conception même de la gouverne. Pour plusieurs de ses aspects, principalement dans le domaine administratif, les opinions politiques ne sont

¹⁴³Ibid., p.17.

¹⁴⁴Ibid., p.18.

¹⁴⁵Ibid., p.27. Nous soulignons.

¹⁴⁶Même si l'auteur n'exprime clairement cette représentation qu'à la fin de son rapport, il semble bien qu'elle soit à la base de sa pensée, particulièrement dans les sections traitant du recrutement, des promotions, de l'organisation et des retraites.

plus considérées comme légitimes, ni pertinentes. La notion de “service public”¹⁴⁷, qui incarne cette nouvelle conception, suggère qu’il existe un territoire collectif qui, bien que *public*, se trouve néanmoins hors de portée des opinions politiques et des luttes partisans. Elle envisage la gouverne principalement sous l’angle de l’administration. Aux plans opérationnel et symbolique, elle tend à accréditer l’idée d’une certaine prépondérance de l’administration. Au plan de la gouverne, elle laisse présager une société davantage “administrée”.

Deuxièmement, toujours au plan politique, cette conception entraîne une redéfinition des rapports entre les institutions de gouverne, particulièrement entre le commandement politique et l’administration. Le “service public” constitue un espace où une administration plus technique, dotée de sa sphère autonome, occupe une place reconnue parmi les institutions de gouverne. La présence de l’administration dans ces institutions n’est plus justifiée par ses liens avec le commandement politique, il se dessine une coupure plus nette. La dimension “technique” de l’administration constitue une nouvelle base de coopération entre les fonctionnaires et les politiciens. Elle complète, en un sens, la tendance amorcée en 1857 avec la création du rôle de sous-ministre et la division du service en classes.

Troisièmement, au plan opérationnel, les qualités nécessaires pour accéder à ce type d’administration se précisent, de même que la procédure permettant de les attester. La qualité de “partisan”, basée sur la prérogative de nomination, ne permet plus de justifier l’admission d’un fonctionnaire dans l’administration. Par sa dimension technique et rationnelle, cette dernière est devenue un élément essentiel pour la gouverne

¹⁴⁷Indubitablement, la notion de “service public” (ou d’autres expressions semblables, comme “l’intérêt public”) est sujette à débats. L’essentiel, ici, est que cette notion est à la base d’une nouvelle conception de la gouverne et, conséquemment, d’un réaménagement des institutions de gouverne. À certains égards, ce changement est semblable à celui provoqué par l’acceptation du principe du “gouvernement représentatif” dans l’ordre politique.

de la communauté politique et les services à la population en général. De nouvelles règles visent, à tous les niveaux de l'administration, à sélectionner les "meilleurs" parmi ceux qui veulent y travailler. Elles sont basées sur le nouveau fondement de la légitimité de l'administration, soit les aptitudes (ou la compétence, le mérite).

Enfin, quatrièmement, afin d'attirer les "meilleurs", de permettre aux "talents" de s'exprimer (notamment par le biais de l'avancement au mérite) et de rétribuer chacun selon ses capacités, les règles opérationnelles de l'administration sont adaptées pour faciliter le recrutement et l'avancement des fonctionnaires. L'administration devient conçue comme une *profession*¹⁴⁸ qui exige de ceux qui l'adoptent qu'ils s'y dédient entièrement. En échange, leur "mérite" sera reconnu à toutes les étapes de leur cheminement; ils pourront ainsi envisager le service comme une "carrière".

Au cours de la période, les différentes commissions et études ont ébranlé la légitimité politique de l'administration et cherché à faire émerger un nouveau fondement. Elles ont réitéré à maintes reprises que les décisions du commandement politique, par le biais du patronage, étaient nuisibles à une administration efficace et économique. En outre, elles ont insisté sur le fait que l'administration devrait être structurée selon ses propres exigences. Elles ont aussi fait valoir que la politique avait un effet néfaste sur le recrutement et la promotion des fonctionnaires et sur l'efficacité de l'administration en tant qu'institution technique.

¹⁴⁸Les activités de l'administration sont calquées sur la situation de la communauté politique, dans laquelle les activités sont très diversifiées. Selon H. Perkin, ce monde est "...the consequence of a myriad human activities which have only one thing in common: they are increasingly specialized, increasingly diversified, increasingly skilled - in a word, increasingly professional." The Rise of Professional Society, New York, Routledge, 1989, p.2. Pour un point de vue semblable, axé sur les administrations publiques européennes, voir B. Chapman, The Profession of Government, London, Allen & Unwin, 1959.

À mesure que ces arguments sont acceptés par le commandement politique, la base de recrutement des fonctionnaires quitte graduellement le niveau politique, le caractère partisan, pour passer au niveau opérationnel, principalement sous la forme d'aptitudes et de connaissances. Pour l'administration, son rôle technique dans la gouverne et les aptitudes des fonctionnaires constituent de nouveaux fondements de sa légitimité. Dès lors, l'administration peut être chargée d'établir et d'appliquer ses propres règles de recrutement. En outre, elle est de plus en plus conçue comme une profession qui, pour convaincre les recrues potentielles, doit établir des règles semblables à celles qui régissent des professions équivalentes.

2.3 Conclusion

Le gouvernement représentatif renferme, en son essence même, le principe du changement des têtes dirigeantes. Ce changement soulève, comme dans la configuration précédente, la question du statut de l'administration face au commandement politique. Si les personnes chargées du commandement politique changent, qu'advient-il du personnel administratif? Les politiciens ont écarté rapidement la possibilité que les fonctionnaires changent avec chaque nouveau gouvernement. Toutefois, en son principe, le patronage permet au commandement de "soumettre" l'administration à son contrôle en influençant sa composition.

La doctrine du gouvernement responsable a institué une configuration politique particulière et un rapport distinctif entre la politique et l'administration. La spécificité de ce lien, basée sur la responsabilité, tient surtout à la relation étroite entre la qualité de "partisan" dans la lutte politique et l'accès à l'administration. Cette période se caractérise par l'essor puis le déclin de cette conception et la montée d'une nouvelle manière de concevoir la gouverne. Même si une nouvelle conception est adoptée pour une partie de l'administration, l'héritage du patronage, soit une administration légitime et fermement arrimée aux institutions de gouverne, demeure.

Au cours de la période, les conditions économiques, sociales et politiques créent une situation telle que le fonctionnement des institutions administratives paraît exiger des fonctionnaires de posséder des aptitudes spécifiques. Vu de l'intérieur, l'accès à l'administration devrait être régulé par la possession d'aptitudes particulières, généralement dispensées par les institutions d'enseignement, et démontrées par le biais d'un examen, ou acquises dans le service même dans le cas des promotions.

Il s'ensuit que la sélection exercée par le commandement politique, et basée sur le caractère partisan des aspirants fonctionnaires, n'est pas, ou n'est plus, suffisante pour

assurer la légitimité de l'administration. En d'autres termes, le choix des fonctionnaires par le commandement politique, guidé par des considérations partisanses, n'est plus globalement légitime comme mode d'accès à l'administration. Les fonctionnaires doivent désormais posséder des qualités qui ont peu, sinon rien, à voir avec la politique et qui ont, en principe, tout à voir avec le rôle "technique" que l'administration remplit désormais dans la gouverne.

Dans le contexte de l'époque, le nouveau rapport établi entre l'administration et les aptitudes, le lien rationnel et professionnel, paraît, en regard de la politique, être la voie de l'avenir, la promesse d'un "âge d'or" de la gouverne. La symbiose entre les deux semble si "naturelle" que l'on croit, pour un temps du moins, que la fin du patronage sera aussi la "fin du politique"¹⁴⁹. De fait, cette doctrine altère l'idée de l'État. La figure de "l'État législatif" se transforme pour devenir aussi, et surtout, "État administratif"¹⁵⁰. Dans un monde de plus en plus technique, la gouverne de la communauté politique est désormais intimement liée à l'administration¹⁵¹. Face au politique, l'administration se présente comme "neutre", comme la dimension "non politique" ou "a-politique" de la gouverne.

¹⁴⁹Voir J. English, The Decline of Politics, idem., 1977; et J. Miller (ed.), The New Era in Canada, Toronto, J. M. Dent & Sons Ltd., 1917.

¹⁵⁰C'est-à-dire un État où des mesures sont prises "à l'égard d'une situation présente bien définie, dans un esprit purement objectif et pratique." C. Schmitt, "Légalité et légitimité" dans Du politique - "légalité et légitimité" et autres essais, idem, p.42. Évidemment, il ne s'agit pas d'un État purement ou uniquement "administratif". L'expression désigne l'apparition d'une nouvelle figure de l'État aux côtés d'autres plus anciennes. Ajoutons que pour Schmitt, un État dominé par des préoccupations économiques ne peut demeurer "législatif" et "doit fatalement devenir un État administratif." Ibid., p.43.

¹⁵¹ "Ce qui caractérise l'administration moderne, écrit E. Weil, c'est que, tout en conservant ses fonctions d'exécution, elle est devenue l'organe de la rationalité technique.", Philosophie politique, Paris, J. Vrin, 2^e édition, 1966, p.149.

La doctrine du “service public” implique, potentiellement, de reconfigurer le partage du pouvoir et de l’autorité entre la politique et l’administration. Cette nouvelle configuration devrait fonder, sur une base durable et justifiable, la place particulière que l’administration occupe parmi les institutions de gouverne. Mais les nouvelles pratiques opérationnelles ne sont pas encore totalement alignées sur les doctrines politiques existantes. L’administration ne peut fonder sa propre légitimité à elle seule. Afin de baliser les nouveaux rapports entre l’administration et la politique, une nouvelle doctrine réunissant les plans opérationnel, politique et symbolique est nécessaire. Si, au terme de la période, de grands paramètres opérationnels et de nouvelles pratiques concrètes régissent une partie importante de l’administration, les rapports qui stabiliseront l’ordre politique et symbolique des choses sont toujours en développement.

Chapitre 3

Mutation de la gouverne politico-administrative (1918-1959)

Les premières années du XXIème se caractérisent par une accélération des changements dans la structure sociale et économique du Canada¹. Au plan politique, ces conditions amènent certains groupes à réclamer un État qui dépende moins des instances locales et de la lutte politique². La médiation que les partis politiques exercent entre les institutions de gouverne et le reste de la société est contestée. Le patronage, qui incarne cette médiation, est depuis longtemps ouvertement critiqué. Alors que la première Guerre Mondiale tire à sa fin, l'effort de guerre exacerbe les tensions sociales, économiques et politiques.

C'est l'argument central de ce chapitre que l'abolition du patronage et l'instauration du principe du mérite transforment la gouverne de la communauté politique de manière décisive. Ce qui apparaît, à prime abord, comme un simple changement dans les pratiques opérationnelles de recrutement des fonctionnaires a des effets importants au niveau politique, particulièrement sur les liens entre l'administration et le commandement, et au niveau symbolique. Le nouveau régime de fonctionnement mis en place est issu d'une lecture transformée de la nature de la communauté politique et de la gouverne de ce type de société. Il touche directement à la manière dont la communauté politique a été gouvernée dans le passé et comment elle le sera dans l'avenir.

¹R. Brown et R. Cook, Canada, 1896-1921: A Nation Transformed, Toronto, McClelland and Stewart, 1974.

²J. English, The Decline of Politics, Toronto, University of Toronto Press, 1977, Chapitre 3; H. Macquarrie, "Robert Borden and the Election of 1911", Canadian Journal of Economics and Political Science, 25(2), 1959, pp.271-286.

Ce nouveau régime affecte les trois niveaux définis pour les fins de notre analyse. Au plan opérationnel, l'autorité accrue de la Commission du Service civil (CSC) donne naissance à de nouvelles règles de recrutement des fonctionnaires. Les qualités valorisées ne sont plus les mêmes, elles sont liées au savoir et à la compétence des individus. Le statut des fonctionnaires change également. Au niveau de la gouverne, le régime modifie profondément la notion de responsabilité qui s'était imposée depuis l'instauration du gouvernement responsable. L'administration cesse d'être un outil dans la stabilisation du commandement politique mais demeure, en principe, l'instrument de ce pouvoir. Enfin, au plan symbolique, l'administration et la politique ne sont plus fondues en une seule entité, mais deviennent deux "mondes" répondant à des impératifs différents. La légitimité de l'administration repose sur un fondement additionnel: la maîtrise d'un savoir-expert. Ce savoir lui permet de jouer un rôle technique dans la gouverne de la communauté. Dans ce contexte, les changements vont se heurter à des résistances de la part de députés, de sous-ministres et de fonctionnaires. Plusieurs comités parlementaires vont se pencher sur la situation sans toutefois modifier de manière significative le cours des événements. Au terme de quelques années de transition, l'équilibre politico-administratif instauré par ce nouveau régime sera largement accepté.

3.1 Réforme administrative ou réforme politique?

Comme nous venons de le voir au chapitre précédent, les institutions de gouverne issues du gouvernement responsable produisent une configuration des pouvoirs spécifiques. La légitimité du pouvoir de commandement découle de la représentation populaire. Parmi les attributions dont ce commandement dispose figure celle de décider qui sera nommé dans l'administration. L'exercice de cette attribution est limité par un encadrement formel minimal. Les politiciens prennent ces décisions sur la base de critères plus ou moins bien définis et de la nature des postes à pourvoir. Ainsi, le mode d'accès à la plupart des postes administratifs est relativement uniforme, du moins dans son principe. Il relève surtout de la volonté discrétionnaire d'une ou de quelques

personnes. Corollairement, la personne qui sollicite un poste dans l'administration doit acquérir les qualités qui sont privilégiées par ce mode d'accès, c'est-à-dire, généralement, être fidèle à un parti politique. Cette situation est présumée assurer un lien direct entre la politique et l'administration; la notion de représentation constituant l'assise de ce lien.

Dans ce contexte, le patronage politique joue un rôle clé. Il rend possible de porter à l'attention des politiciens les noms de personnes désireuses d'occuper des postes administratifs et susceptibles de le faire. Dans sa dimension opérationnelle et administrative, le patronage permet de combler les postes de l'administration. Dans sa dimension politique, il réaffirme la prééminence du commandement issu de la représentation et peut, éventuellement, consolider la position de ceux qui occupent temporairement les postes de commande. En outre, dans sa dimension symbolique, il joue un rôle de médiation entre la formation de la communauté politique, et de son appareil de gouverne, et l'expansion de l'administration.

En contrepartie des attributions du commandement, la doctrine politique du "gouvernement responsable" veut que les politiciens soient responsables des nominations et des actes de l'administration, envers le parlement et la population³. La doctrine incarne une configuration politico-administrative particulière, qui maintient un rapport spécifique de commandement et de responsabilité entre la population, les politiciens et l'administration. Selon cette doctrine, ce qui légitime l'exercice du commandement dans les nominations, c'est qu'il est assorti de la responsabilité. Ce qui légitime le droit de commander, c'est la représentation. Est-il possible de modifier la dimension opérationnelle de ce régime, soit le mode de recrutement ou les qualités que doivent posséder les fonctionnaires, sans toucher à la dimension de la gouverne ou aux symboles qui la soutiennent?

³On remarquera, encore une fois, que l'accent est placé non pas sur les attributs du commandement, mais sur la contrepartie qui en tempère l'exercice: la responsabilité.

3.1.1 *La responsabilité politique*

Depuis plus de 70 ans, une conception relativement claire de l'équilibre entre la représentation, le commandement et la responsabilité s'est imposée aux acteurs politiques et à la population. Cette conception donne un sens particulier aux élections, à l'exercice du commandement et à la responsabilité qui s'y rattache. Dès lors, la poursuite de la réforme opérationnelle du mode d'accès aux postes administratifs, amorcée en 1908, se heurte non seulement à la configuration institutionnelle du commandement, mais également à la conception symbolique de la gouverne que cette configuration incarne. Alors que les supporters de l'abolition du patronage font valoir les avantages administratifs qu'il serait possible de tirer de cette réforme, particulièrement en ce qui touche l'amélioration de la compétence, leurs opposants insistent sur son impact sur l'équilibre politique, et particulièrement l'équilibre politico-administratif. Pour ces derniers, lorsque des personnes sont recrutées dans l'administration, "Le Gouvernement est censé avoir la responsabilité de ces nominations. (...) C'est au peuple que vous êtes responsables et le peuple se rend compte que c'est lui qui fait les nominations, par l'entremise de ses représentants."⁴

Pour qu'un nouvel arrangement institutionnel puisse voir le jour, sous la forme de l'extension de la commission du service civil ou autrement, il faut effectivement que le commandement cède une partie de ses attributions. En outre, toute modification aux institutions ou à l'équilibre incarné par la doctrine exige, potentiellement, une nouvelle doctrine. Mais pourquoi modifier ces arrangements? Comment peut-on raisonnablement songer à confier l'autorité de faire les nominations à un organisme "non-élu" et "sans responsabilité"?

⁴ T. Crother, député, *Débats*, 2 octobre 1919, pp.772, 773.

Certes, le patronage a une mauvaise image et une partie de l'opinion publique réclame sa disparition. Mais cette revendication existe depuis longtemps et le patronage a continué de croître avec chaque augmentation du nombre de fonctionnaires⁵. Certains ont avancé la possibilité qu'un gouvernement de coalition ait rendu son exercice difficile, voire impossible⁶. Cela est vraisemblable.

Le manque de compétence des fonctionnaires constitue une autre raison avancée pour abolir le patronage. Toutes les commissions royales discutées au chapitre précédent ont mis l'accent sur cet aspect. Là aussi, toutefois, les avis sont partagés. Plusieurs croient que les personnes choisies par patronage, et ayant subi l'examen d'aptitudes, sont toutes aussi capables de faire leur travail que celles choisies sous un autre mode. Pour un sous-ministre, par exemple, d'un strict point de vue administratif, la compétence des fonctionnaires n'était pas en cause:

“Je n'ai pas eu à me plaindre de la loi de 1908. Je n'ai pas éprouvé de difficultés avec l'ancien régime antérieur à 1908. Nous n'avons jamais eu de difficultés. Nous avons toujours eu de bons employés et un excellent service. Nous avons de bons fonctionnaires avant 1908 et nous en avons d'excellents aujourd'hui (...).”⁷

Même en admettant que les difficultés de fonctionnement, la volonté de changement, la pression de l'opinion publique et l'incompétence présumée des fonctionnaires suffisent à expliquer l'abolition du patronage, ces raisons ne sauraient, à

⁵La “Liste du service civil” au premier avril 1918 contient les noms de 54 619 fonctionnaires; il s'agit du dernier décompte sous le régime du patronage. Voir document parlementaire no. 30, 1919.

⁶Voir J. Hodgetts, W. McCloskey, R. Whitaker et V. Wilson, Histoire d'une institution, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1975, pp. 49-54. C'est aussi l'opinion de certains députés et de membres de la Commission du Service civil (CSC).

⁷W. Cory, sous-ministre de l'intérieur, Comité spécial nommé pour s'enquérir de l'administration du chapitre 12, 8-9 George V, Journaux de la Chambre des Communes, 1923, p.832. (Ci-après “Comité de 1923”).

notre avis, justifier, ou du moins pas dans la même mesure, les particularités du nouveau régime. Logiquement, l'abandon d'une pratique inadaptée n'entraîne pas spontanément un arrangement plus harmonieux. Aussi, afin de comprendre et d'expliquer les changements de 1918-1919, faut-il explorer également ce qui donne au nouveau régime son caractère particulier. À cet égard, ne faudrait-il pas examiner la situation en regard des problèmes plus généraux de la gouverne à cette époque?

Les réponses données à ces questions par quelques auteurs nous apparaissent partielles. Elles ne remettent généralement pas en cause la pertinence des actions ni n'explorent leurs conséquences sur les institutions de gouverne. Pour R. Dawson, par exemple, un jour les politiciens ont finalement compris que le patronage était néfaste et ont mis en place les institutions requises pour y mettre un terme en adoptant une loi⁸. D'autres auteurs font l'historique de l'institution au centre du régime qui a remplacé le patronage: la commission du service civil. Ils adoptent une "théorie du développement administratif" qui met l'accent sur la vie propre d'une organisation et sur ses relations avec son environnement. Parce que "l'environnement" en cause est celui de la commission, les événements sont examinés à partir de cette perspective. En ce sens, la création de la commission met tout au plus fin à une "coutume", celle du patronage⁹. Dans son ouvrage sur la fonction publique fédérale, J. Hodgetts considère cette fois l'ensemble de l'administration comme une institution. Il prend une approche également axée sur l'environnement et examine comment celui-ci affecte l'institution. Cette approche présume que l'institution est le produit d'un certain nombre d'influences. Le patronage étant une source d'influences parmi d'autres, il a laissé une empreinte

⁸"The Act virtually eliminated political patronage by substituting the Civil Service Commission for the Cabinet Ministers and the members of Parliament. [patronage] received in this statute a blow from which it has never recovered." R. Dawson, The Civil Service of Canada, 1929, London, Oxford University Press, p.92.

⁹J. Hodgetts, W. McCloskey, R. Whitaker et V. Wilson, Histoire d'une institution, idem. Le titre du premier chapitre, "Violer une coutume. Naissance d'une organisation", illustre ce lien.

significative (“significant mark”), c’est-à-dire qu’il a contribué à façonner la forme que l’administration possède aujourd’hui¹⁰. J. Mallory met l’accent sur le rôle des premiers ministres. L’implication personnelle de R. Borden dans la réforme de 1918-1919 devient pour lui un facteur déterminant¹¹. Pour K. Rasmussen, les changements dans l’administration peuvent se comprendre dans le cadre de “philosophies administratives”. Ces philosophies combinent, en doses variables, le *besoin* de responsabilité démocratique et celui d’efficience administrative. L’auteur s’emploie ensuite à repérer la présence des caractéristiques de chaque philosophie à différentes périodes. Les variations entre les périodes sont attribuées à des changements idéologiques¹².

Ces auteurs ont plusieurs choses en commun. Ils ont adopté une perspective historique qui présume, implicitement, que l’administration actuelle s’est en quelque sorte imposée d’elle-même, bien qu’elle ait subi plusieurs influences. Pour eux, il manque toujours quelque chose au passé pour jouir de la légitimité qu’ils attribuent au présent. Ces auteurs ont compulsé une masse d’information qui nous renseigne sur les événements marquants. Toutefois, nous restons sans réponse à notre question, à savoir: quels problèmes affectant la gouverne pouvaient justifier à la fois l’abandon du patronage et

¹⁰J. Hodgetts, The Canadian Public Service, Toronto, University of Toronto Press, 1976. En particulier aux pages 51-54.

¹¹ “Of all the Prime Ministers of Canada, only Sir Robert Borden displayed any serious interest in the cause of civil service reform. In and out of office he was a tireless advocate of the introduction of method and sound principles into the public service. He found it an antiquated structure distinguished by no discernible operating principles. He left it a service modeled on scientific methods for the government of a modern democracy.” J. Mallory, The Structure of Canadian Government, Toronto, Gage Publishing, 1984, p.173.

¹²K. Rasmussen, Administrative Philosophy in Canada: a Study of Federal Public Service Enquiry, 1990, thèse de doctorat, University of Toronto. “...it would be a mistake to see this eventual triumph of the model of administrative hierarchy as a mere accident of fate. Rather, it was largely the product of a struggle between a decaying view of Canadian society and its replacement by a new view of liberal democracy more in tune with the demands of the emerging Canadian nation.” pp.114-115.

son remplacement par une commission indépendante chargée de recruter les fonctionnaires en vertu de leur mérite?

La doctrine du gouvernement responsable attribue au commandement la nomination des fonctionnaires. Ces nominations étant le fait des représentants du peuple, elles sont “démocratiques”, et peuvent en principe recevoir une sanction politique en terme électoral, d’où la “responsabilité”. Cette situation donne naissance à un problème dont les implications concernent à la fois le commandement et la responsabilité. Ce problème est de savoir comment exercer cet attribut du commandement et en rendre compte dans les circonstances propres aux premières années du XXI^{ème} siècle.

Quelles personnes devraient être admises au sein de l’administration? Jusqu’en 1908, les lois confèrent aux ministres un pouvoir de décision doublé d’un encadrement minimal. Du point de vue politique, le patronage facilite l’exercice du pouvoir de nomination des fonctionnaires. Il repose sur un système étendu de relations qui implique un grand nombre de personnes influentes, certaines ni élues, ni nommées. Dans chaque circonscription, le député du parti au pouvoir, ou le candidat défait lorsque l’élus est de l’opposition, supervise les activités. Avec la croissance de l’administration, ce réseau s’étend. L’exercice du pouvoir de nomination des fonctionnaires devient de plus en plus diffus. Mais, même dans ce vaste réseau, les critères de choix demeurent vagues, au-delà de la qualité de partisan. Après 1882, comme nous l’avons vu au chapitre précédent, les examens de qualification encadrent les nominations mais, sauf exception, aucune compétence particulière n’est formellement exigée des nouveaux fonctionnaires. Le lien entre la nomination et les compétences est inconstant; il procède du pouvoir discrétionnaire de la personne en charge de la nomination. W. Roche, ancien député, ancien ministre et président de la CSC depuis 1917, voyait la situation ainsi s’il avait à faire une nomination:

“J’aurais probablement écrit à mon comité politique pour une nomination. Ils auraient probablement connu quelque pauvre diable et m’auraient dit, ‘voici un

pauvre garçon; donnez-lui la position'. Quelquefois il aurait été un bon homme, mais aussi quelquefois le contraire. Le député aurait agit de bonne foi, mais on aurait pu lui imposer quelqu'un qui n'aurait pas eu les qualités voulues."¹³

La relation entre la nomination et la capacité de faire le travail attendu demeurait, dans ce contexte, relativement aléatoire. L'introduction graduelle des tests d'aptitudes, qui visaient à évaluer le niveau de qualification des candidats avant leur nomination, a constitué une réponse à cette difficulté. Il est devenu possible de faire une pré-sélection des aspirants fonctionnaires. Ces examens constituent une assurance contre la "nomination d'incapables", selon les termes du président du comité d'examen. Mais cette pratique ne permet pas de guider les choix, seulement de réduire les risques de nominations désastreuses. Les nominations continuent d'être discrétionnaires. De plus, lorsque les nécessités politiques l'exigent, il existe des moyens de contourner les examens. Avec l'adoption de la loi de 1908, et la création de la CSC, une partie de l'autorité sur la sélection des fonctionnaires est placée hors de la lutte politique.

La manière dont les nominations politiques sont faites complique également l'application du principe de la responsabilité. En effet, à partir du moment où les critères de choix qui justifient les nominations sont imprécis, il est plus difficile d'en rendre compte. Lors d'une nomination, il est impossible pour les parlementaires ou le public en général de distinguer lesquelles des qualités politiques, c'est-à-dire le fait que l'individu nommé est un partisan avéré du parti au pouvoir, ou des qualités personnelles, l'éducation, la compétence, etc. ont eu préséance. En d'autres termes, les politiciens ne peuvent pas fournir l'assurance que le choix des fonctionnaires répond à des principes clairs. Cette situation tend à miner la base de la doctrine de la responsabilité ministérielle. En effet, la responsabilité repose essentiellement sur le fait que la décision de nommer une personne peut être imputée à quelqu'un. Un doute s'installe; rien ne

¹³W. Roche, président de la CSC, Comité de 1923, p.860.

vient le dissiper. Le flou qui entoure les nominations est, en partie, à l'origine des nombreuses attaques contre la pratique du patronage.

Sous l'angle administratif, le commandement et la responsabilité politiques paraissent bien aléatoires, voire arbitraires. La doctrine du "gouvernement responsable" est-elle encore applicable telle quelle en 1918? Peut-on soutenir que le choix de l'ensemble du personnel doit obligatoirement reposer sur des décisions qui relèvent du commandement? C'est-à-dire prétendre qu'il est impossible d'encadrer ces décisions? Les tenants d'une réforme du mode de nomination répondent à ces questions en proposant une manière "objective" de choisir les fonctionnaires, semblable à celle qui existe dans d'autres pays.

Depuis plusieurs années, l'État et l'administration sont en expansion. Un nombre grandissant d'interventions semblent relever moins du commandement que des connaissances et de l'expertise. La gestion de ces secteurs repose sur des interventions de plus en plus techniques. Elle relève de l'application par les fonctionnaires d'un *savoir*¹⁴ spécialisé. Avec le temps, le rôle de l'administration dans ces domaines, et la nature de ce rôle, se précisent. Cependant, pour la plupart des emplois de fonctionnaires, la doctrine politique de la responsabilité ministérielle trône toujours au-dessus de toute autre considération, y compris les aspects techniques. Il s'est instauré un décalage entre la doctrine qui justifie le mode de gouverne et la nature des décisions qui doivent être prises pour la gouverne de la communauté politique.

Une argumentation s'impose de plus en plus: l'État doit reconnaître qu'il existe des interventions pour lesquelles une information spécifique, un savoir, peut et doit être

¹⁴ Soit des "...connaissances (...) assez nombreuses, systématisées, et amassées par un travail continu de l'esprit." Le savoir s'oppose à l'ignorance, à l'opinion, à la foi ou croyance. A. Lalande, Vocabulaire technique..., vol. 2, idem., p.948, ("savoir", sens B et critique).

de gestion et l'imputabilité des gestionnaires plutôt que sur une réglementation accrue."⁷⁸ Toutefois, malgré tous les efforts de réforme, elle constate que "Le dénigrement des fonctionnaires s'est accentué à mesure que s'intensifiait la campagne électorale. Habituellement, ces critiques ne distinguent pas ce qui est imputable aux décisions politiques de ce qui est attribuable aux pratiques administratives (...)." ⁷⁹ La CFP se porte à la défense de l'administration.

"Les reportages biaisés, les rapports de vérificateurs et d'autres enquêteurs dont la mission est de signaler les faiblesses et les imperfections, les déclarations de groupes d'intérêts qui désirent promouvoir leur propre cause, tout cela contribue à ternir l'image de la Fonction publique. Si cela devait persister, le danger serait grand que la Fonction publique ne puisse plus attirer sa part des meilleurs talents du pays et que les fonctionnaires en place perdent leur motivation, de sorte que la réalité se rapproche graduellement de l'image. Nous craignons que la fierté de servir qui faisait naguère la gloire de la Fonction publique ne soit en train de s'effriter."⁸⁰

Si la légitimité de l'administration passe par le succès dans la gestion des ressources, cela suppose, nous l'avons vu, que l'administration soit jugée selon de nouveaux standards, ceux de la gestion (ces standards ne sont pas nécessairement axés sur la "fierté de servir")⁸¹. Pour restaurer son image, et sa légitimité, l'administration tente donc de coller de plus en plus à ces standards, ce qui implique de laisser plus de liberté aux gestionnaires et de s'écarter encore davantage du modèle d'une administration servante du pouvoir politique dans la gouverne de la communauté. C'est sans doute le

⁷⁸CFP, Rapport annuel, 1984, p.15. "En définitive, la réforme sera axée sur les gestionnaires et sur les responsabilités qui sont les leurs." Ibid.

⁷⁹Ibid., p.14.

⁸⁰Ibid.

⁸¹"La confiance de la population sera rétablie lorsqu'elle sera assurée d'une saine gestion et d'une imputabilité du rendement et des résultats au sein de la fonction publique." Commission Lambert, *idem.*, p.9.

message que la campagne électorale de 1984 envoie aux gestionnaires: si l'administration existe désormais pour gérer des ressources, il se trouve aussi d'autres groupes dans la société en mesure de le faire, et parfois mieux. En outre, il existe aussi de nombreux groupes qui peuvent conseiller le commandement.

Ce moment marque la rupture d'un certain consensus politico-administratif. Cette fois, c'est le commandement politique qui remet en question les rapports entre lui et la "bureaucratie constitutionnelle"⁸². Au plan politique, le nouveau gouvernement réexamine l'ensemble de l'administration en vue d'en réduire la taille⁸³. Cela effecte le rôle des gestionnaires. Si ceux-ci étaient nécessaires pour gérer la croissance des dépenses et du personnel, ils le seront encore davantage pour gérer leur décroissance. Dès lors, il faut continuer d'accroître leur autorité, notamment vis-à-vis du recrutement des fonctionnaires. "Les normes de sélection ayant été révisées, les gestionnaires jouissent maintenant d'une plus grande latitude pour sélectionner leur personnel, de pouvoirs plus vastes pour *déterminer les titres et qualités* et d'une plus grande marge pour *évaluer ces qualités*."⁸⁴ Le mouvement de délégation se poursuit, au nom des

⁸²Cette tendance est présente dans quelques pays occidentaux, principalement anglo-saxons. Dans ces pays, le pouvoir politique semble se retourner contre l'administration, principalement en Grande-Bretagne et aux États-Unis. La littérature sur cette période est abondante. Pour un échantillon, voir D. Savoie, Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1994; C. Pollitt, Managerialism and the Public Services - The Anglo-American Experience, Cambridge (Mass.), Basil Blackwell Ltd., 1990; et P. Aucoin, The New Public Management : Canada in a Comparative Perspective, Montréal, The Institute for Research in Public Policy (IRPP), 1995.

⁸³"À l'issu de ce processus, une nouvelle structure des programmes fédéraux devrait restaurer la confiance des Canadiens dans leur administration publique."
Nouvelles initiatives de gestion: Résultats initiaux du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, (Comité Nielsen), 1985, p.2.

⁸⁴CFP, Rapport annuel, 1986, p.31. Nous soulignons. "Les nouvelles normes reflètent également les pratiques de pointe dans le domaine de l'évaluation et de la sélection du personnel." Ibid., p.51.

mêmes impératifs de gestion. “La réforme administrative s’est soldée cette année par une grande réorientation en matière de dotation, *fondée sur la réaffirmation que le processus de dotation est d’abord et avant tout une activité de gestion.*”⁸⁵ La CFP poursuit la tendance à se dégager de son rôle en ce qui concerne le choix des fonctionnaires, pour s’en remettre aux gestionnaires.

“Dans ce cas-ci, la volonté d’élargir les pouvoirs des ministères est particulièrement évidente; en effet, chaque ministère aura la latitude de fixer les normes de compétence qu’il exigera comme condition de subdélégation aux gestionnaires organiques et aura aussi le contrôle de l’évaluation de la compétence du gestionnaire (...).”⁸⁶

La délégation s’accroît pour devenir “subdélégation”:

“La Commission encourage maintenant les ministères à subdéléguer aux gestionnaires organiques tous les pouvoirs décisionnels en matière de sélection. (...) Puisque les gestionnaires organiques *sont responsables des décisions* touchant les opérations, ils *doivent avoir le pouvoir de choisir les personnes* qui seront de fait chargées d’exécuter les programmes.”⁸⁷

Ce mouvement est le reflet d’une transformation plus profonde. Si l’adoption du langage de la gestion représente une solution à des problèmes administratifs, ce langage n’est pas neutre. Il implique une inflexion dans la conception de la “tâche première” de l’administration. L’accent est résolument placé sur la gestion des ressources. Le recrutement et la formation subséquente d’une partie de l’administration repose principalement sur des qualités liées à la gestion. La légitimité de l’administration, dès

⁸⁵CFP, Rapport annuel, 1988, p.21. Nous soulignons.

⁸⁶Ibid., p.22.

⁸⁷Ibid. Nous soulignons. La similitude de cet argument avec celui de la défense du patronage politique est frappante. Rappelons que l’argument utilisé alors était à l’effet que les ministres devaient choisir leur personnel puisqu’ils étaient responsables des actions posées et des résultats atteints par l’administration.

lors, se fonde moins sur ses liens avec le politique et davantage sur sa capacité à gérer des ressources.

Dans la seconde moitié des années 1980, les changements dans l'administration continuent d'affecter la conception de la gouverne et les rapports entre le commandement et l'administration. À maints égards, le commandement ne compte plus sur l'administration pour le conseiller. En revanche, l'administration semble être plus directement en contact avec les citoyens. Une nouvelle organisation est créée en 1988, le Centre canadien de gestion. En vertu de sa loi constitutive, le Centre se doit "d'inciter à la fierté et à la qualité dans la gestion de la fonction publique et de stimuler chez les gestionnaires le sens de la finalité, des valeurs et des traditions la caractérisant (...)." ⁸⁸ Sans doute pour bien marquer l'appui que le commandement politique accorde à cette orientation, le Centre relève directement du premier ministre.

Deux grands traits se dégagent du régime de fonctionnement de cette période. D'abord, l'administration s'est éloignée de ses liens politiques. La dilatation du rôle de l'État et l'accroissement de la taille et du rôle de l'administration ont conduit à des changements dans les qualités requises chez les fonctionnaires et dans la structure interne de l'administration.

Ensuite, la légitimité de l'administration repose sur un fondement additionnel, un langage administratif particulier, le management. Il fournit une réponse à des problèmes de gouverne et permet une certaine configuration de l'autorité politico-administrative dans le domaine public, au sens politique. L'introduction du management dans l'ensemble de l'administration comme réponse aux problèmes de gouverne s'est déroulée en deux phases. Dans la première, qui commence avec la commission Glassco, il subsiste une volonté de maintenir un contrôle politique sur l'administration. La dimension

⁸⁸ *Loi sur le Centre canadien de gestion*, 38-39-40, Eliz. II, 1991, chap.16, paragraphe 4(a).

politique de l'État est au premier plan. Ce contrôle prend la forme de règles administratives issues du centre politique représenté par le Conseil du Trésor. En tant que comité du Cabinet, il incarne l'intervention du commandement dans l'établissement de processus administratifs qui encadrent le travail de l'administration. Le but de ces règles est, au moins en partie, de faciliter la gestion mais leur origine politique marque bien la source de l'autorité. Elles visent à centraliser la conception des politiques et à décentraliser leur exécution. Les "gestionnaires" sont responsables d'appliquer et de traduire les règles lorsqu'ils traitent les cas concrets qui se présentent à eux.

Dans la seconde phase, qui s'amorce avec la commission Lambert, il y a un relâchement du contrôle politique de l'administration. Avec l'utilisation accrue du langage de la gestion, la scission entre les gestionnaires et les fonctionnaires prend un sens qui peut être expliqué. Les gestionnaires ont moins de règles à respecter, et celles-ci sont justifiées par la gestion et non par les liens politiques. Le commandement politique, en revanche, est censé être en mesure de définir précisément quels sont les objectifs et les résultats à atteindre. Les gestionnaires sont alors tenus responsables d'établir les règles et d'agir en fonction des résultats visés. Mais, le management n'est pas un langage neutre. Il place au premier plan des préoccupations de l'administration la question de l'utilisation efficace des ressources et le fait d'atteindre des résultats. Au plan opérationnel, ces changements affectent et, dans une large mesure, visent à affecter l'exercice de l'autorité sur le recrutement des fonctionnaires. Ils portent ainsi directement sur la définition des qualités recherchées chez les personnes considérées aptes à entrer ou à diriger l'administration.

La création du rôle de *gestionnaire* représente, en lui-même, un changement fondamental dans la conception, sinon dans la nature même de l'administration. Les nouvelles qualités exigées des hauts fonctionnaires signalent une transformation profonde dans la vision de la gouverne politico-administrative. Bien que les sous-ministres continuent d'être nommés par le commandement politique, les qualités attendues ne sont

plus les mêmes. Si rien n'interdit que la "sensibilité politique" figure parmi les qualités nécessaires, la gestion de l'administration et de ses interventions est privilégiée car les sous-ministres font dorénavant partie intégrante du groupe des gestionnaires.

Le langage de la responsabilité ministérielle⁸⁹ (la soumission de l'administration au politique) et celui de la gestion (l'accent sur l'utilisation efficace des ressources) s'entrechoquent. Il devient de plus en plus difficile de concilier leurs différences. Pour faire face à ces difficultés, de nouveaux changements seront nécessaires au cours des années 1990.

Les efforts investis dans le sens de la gestion n'ont cependant pas été suffisants pour maintenir la légitimité de l'administration. Malgré l'ampleur des transformations issues du management et le fait qu'elles touchent aux niveaux opérationnel, politique et symbolique, elles ne suffisent pas à assurer la stabilité des fondements de la légitimité de l'administration au cours de cette période. En effet, ces transformations ont coïncidé avec l'introduction d'autres dimensions reliées aux représentations collectives concernant la nature et les valeurs de la communauté politique. C'est, en somme, une nouvelle idée de droit qui émerge et dont les conséquences vont affecter considérablement la composition de l'administration. Il revient à la politique et au commandement, de faire évoluer l'idée de droit. Nous allons maintenant nous tourner vers les transformations issues de cette évolution.

⁸⁹Pour une interprétation officielle de la doctrine, publiée au moment des travaux de la commission Lambert, voir Bureau du Conseil privé, La responsabilité constitutionnelle, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, réédition, 1993.

4.2 *Une administration représentative*

À maints égards, l'administration est toujours, au moins partiellement, un reflet des visions politiques et sociales dominantes dans la communauté politique. Elle n'est ni "en avance" ni "en retard" sur son temps. Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, le principe du mérite, lié à la compétence et au savoir, a constitué à partir de 1919 le fondement principal de l'administration. Il a permis d'imposer l'image d'Épinal d'une administration compétente, fidèle et dévouée au pouvoir politique. Une des croyances sur laquelle repose le principe du mérite est à l'effet qu'il serait "neutre", que seule la *compétence* permettrait ou empêcherait d'occuper un poste au sein de l'administration⁹⁰.

Cette image est également le reflet de l'idée de droit dominante dans la communauté politique selon laquelle chaque groupe linguistique et chaque sexe occupent la place qui lui revient. Des arguments contraires à l'ordre dominant ont été périodiquement avancés par des individus ou des groupes qui estimaient que leur place dans l'administration était injuste. Ces groupes arguaient essentiellement que le principe du mérite s'appliquait dans une société donnée, dans une organisation particulière et que, tel qu'employé, il tendait à accentuer les traits dominants de cette société ou de cette organisation. Qu'elle concerne la place des individus de langue française ou de sexe féminin, l'application *concrète* du mérite tendait non pas à être "neutre" mais à considérer la langue ou le sexe de ces individus comme des "qualités" ou "attributs" nuisibles à la compétence ou *naturellement* contraires à l'efficacité administrative. En conséquence, l'administration reflétait l'image d'une communauté politique majoritairement anglo-saxonne où les femmes, quelle que soit leur langue, avaient un rôle social bien défini⁹¹.

⁹⁰La préférence donnée aux anciens combattants au terme de la première et de la seconde guerre mondiale et de la guerre de Corée était, de toute évidence, une entorse au principe de l'embauche du "plus compétent".

⁹¹Sur les conceptions dominantes du rôle des femmes dans divers domaines, voir, B. Light et R. Pierson, No Easy Road: Women in Canada 1920s to 1960s, Toronto, New Hogtown Press, 1990.

En outre, pour les femmes qui occupaient un emploi, le fait de se marier constituait un empêchement insurmontable⁹². En somme, pour de nombreux emplois, le mérite n'était pas neutre puisqu'il avait une langue ou un sexe.

Pendant plus de 40 ans, la neutralité du mérite a tenu lieu d'orthodoxie officielle, voire davantage⁹³. Tous les arguments visant à le modifier ont été écartés comme incompatibles avec l'ordre en vigueur. Plus encore, puisque le mérite était perçu comme neutre, (ou ayant un caractère "sacré") tout accroc à ce principe ne pouvait aboutir qu'à réintroduire ses contraires: le favoritisme et le patronage. Ainsi, en dépit des insatisfactions de certains groupes, l'interprétation du mérite a-t-elle survécu intacte au cours d'une longue période.

Comme le principe du mérite était étroitement associé à l'idée de droit dominante, tout changement significatif de la situation des langues ou des sexes dans l'administration impliquait donc une remise en question de cette idée de droit. Pour que les "qualités" et "attributs" jugés contraires au mérite soient admis à l'intérieur du principe, il fallait que les conceptions de la communauté politique ou de la société changent. En d'autres termes, même sous le régime du mérite, l'accès à un poste dans l'administration n'avait pas seulement une dimension administrative, opérationnelle, elle avait aussi des dimensions politique et symbolique.

Cette section couvre trois grandes transformations liées à trois "attributs" valorisés par l'administration que sont, respectivement, la langue, le sexe et l'origine

⁹²Comme le note D. Divine, "...bureaucracies not only *implement* the values of their community, they also embody them.", "A Political Theory of Bureaucracy", Public Administration, vol. 57, 1979, p.155. En italique dans l'original.

⁹³"Comme la notion de mérite eut pour origine la volonté d'éliminer le patronage, on a eu tendance à lui attribuer un caractère sacré." CFP, Rapport annuel, 1971, p.1.

ethnique. Elle montre comment l'administration a su maintenir et, souvent, renforcer sa légitimité à travers ces transformations.

4.2.1 Le bilinguisme et le biculturalisme

La question des langues occupe une grande place dans l'histoire du Canada après 1763⁹⁴. Jusqu'ici, notre recherche n'a pas soulevé cette question directement. Cependant, dans toutes les périodes et sous toutes les configurations des pouvoirs et de l'autorité en place, la langue a fait l'objet de considérations. Le lien entre les langues et l'administration a produit deux types d'accommodement. Sous le régime britannique, comme nous l'avons vu au premier chapitre, l'existence d'une population de langue française et de religion catholique a forcé les autorités britanniques à lui reconnaître une place. Toutefois, les francophones ont le plus souvent été vus comme moins bien disposés à l'égard de l'ordre politique en vigueur, et leur participation à la construction de cet ordre par le biais de l'administration a été limitée. Sous le régime de la Province du Canada, le patronage des politiciens s'impose comme la seule manière d'entrer dans l'administration. Les membres de chaque groupe linguistique devaient recevoir le soutien de leurs représentants politiques pour accéder à l'administration. En principe, puisque la représentation repose sur la population, la place relative de chaque groupe aurait dû ressembler à celle de la population en général. Dans les faits, ce ne fut pas le cas. Cette question a néanmoins fait l'objet d'attentions sporadiques⁹⁵. La Confédération n'a changé ni le mode de recrutement de l'administration, ni l'attention portée à la question

⁹⁴Et même avant. Pour un court historique, voir Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1967, livre premier, chapitre III, pp.42-56. (ci-après commission Laurendeau-Dunton).

⁹⁵Par exemple, en 1864, à la demande de l'Assemblée, un rapport fait état de la "représentation" et du total des salaires payés à chaque groupe linguistique dans l'administration. Les 289 employés "d'origine anglaise" reçoivent environ 272 000\$, tandis que les 161 employés "d'origine française" obtiennent environ 110 000\$. Sessional Papers, no. 58, 1864.

de la représentation. Elle a toutefois remanié les institutions de gouverne des deux groupes linguistiques et, en conséquence, bouleversé l'équilibre dans la représentation politique qui caractérisait le régime précédent⁹⁶.

Lors de l'introduction d'examens de qualification, les candidats pouvaient utiliser le français ou l'anglais. Toutefois, la langue de l'administration est demeurée largement l'anglais. Le principe du mérite, tel qu'établi en 1918-1919, n'a pas pris en compte la question de la langue de communication externe ou celle du fonctionnement interne de l'administration. Toutefois, les examens pouvaient encore se faire dans l'une ou l'autre langue. Par la suite, jusqu'au milieu du XXI^{ème} siècle, la question du sort des francophones dans l'administration, et dans la communauté en général, a été soulevée de façon épisodique. Des mesures ont parfois été prises en vue de répondre à ce qui apparaissait généralement comme des "revendications politiques"⁹⁷.

En 1959, le rapport Heeney soulève la question de la langue du service au public. Son approche vise à assurer "...que les Canadiens de langue anglaise et de langue française soient servis par les fonctionnaires de l'État dans leur propre langue."⁹⁸ Selon

⁹⁶La confédération consacrait le principe de "deux communautés égales mais séparée (...) une seule pouvait se développer pleinement d'un coin à l'autre du pays (...)." E. Gosselin, "L'administration publique dans un pays bilingue et biculturel" (Un débat), *Administration publique du Canada*, 6(4), 1964, p.413.

⁹⁷Le fait que toute demande de modification de la situation était classée comme "politique" indique bien qu'elle n'était pas conforme à l'idée de droit dominante. Comme exemple de mesures prises, mentionnons l'amendement Lacroix en 1938, concernant la langue du service au public, et les efforts du ministre Lapointe au cours des années 1930 en vue d'accroître le nombre de francophones dans l'administration. Selon la commission Laurendeau-Dunton, "...ses efforts dans l'ensemble sont demeurés infructueux. Il n'est parvenu ni à persuader ses collègues de langue anglaise ni à influencer l'administration de façon déterminante." Livre III, *Le monde du travail*, 1969, p.107.

⁹⁸CSC, *Administration du personnel dans le service public*, idem., p.22. La loi de 1961 reflète cette approche.

cette conception, la dimension linguistique peut faire partie du principe du mérite en ce sens que “le degré minimum de compétence en matière de langues” est déterminé pour les emplois dont le titulaire se trouve en contact avec le public. La langue de fonctionnement de l’administration n’est cependant pas prise en compte.

Pour certains parlementaires, cette approche ne va pas assez loin. Un député soulève la question de la représentation:

“...à mon sens, il est essentiel, dans l’intérêt de l’unité nationale, que près du tiers des Canadiens qui obtiennent des emplois au service de l’État soient de langue française, ou bilingue, et cela non seulement dans les postes secondaires mais également dans les postes clés.”⁹⁹

Certains expriment une frustration certaine et vont jusqu’à considérer le problème comme une menace à l’existence même de la communauté politique:

“...si l’on persiste à maintenir une attitude hostile à l’égard des canadiens français, (...) en leur fermant la porte aux postes supérieurs, par toutes sortes d’intrigues humiliantes pour eux, en limitant leur rôle à celui de traducteur, c’est bien triste à dire, mais la Confédération pourrait se trouver en difficulté (...).”¹⁰⁰

Pour d’autres, malgré la présence de deux langues il n’y a “pas de distinction à faire entre Canadiens”. Toute distinction sur la base de la langue “...confond la question des deux langues ou du bilinguisme avec celle de l’origine raciale ou ethnique, dont il ne

⁹⁹L.-J.Pigeon, Débats, 12 juillet 1961, p.8255. Le député perçoit aussi un problème de recrutement. Il faudrait “...dans l’intérêt de l’unité nationale qu’un plus grand nombre des nôtres fassent d’abord des demandes d’emploi au Service civil (...).” Ibid.

¹⁰⁰J.-J. Martel, député, Débats, 12 juillet 1961, p.8260. À titre d’exemple: “La pratique qu’avaient certains jurys d’examen de la Commission du service civil de proposer un interprète aux candidats de langue française a régné durant longtemps et ce n’est que récemment qu’elle a été abolie.” M. Croteau, Association des fonctionnaires fédéraux d’expression française, Comité spécial mixte, p.228.

s'agit aucunement ici."¹⁰¹ En vertu de l'interprétation courante du principe du mérite, l'administration ne recrute pas en fonction d'un ou de plusieurs attributs d'un candidat:

“...la Commission du Service Civil n'a jamais été chargée de vérifier l'origine ethnique des Canadiens qu'elle emploie. Et pour ma part, j'espère qu'on ne choisira jamais les fonctionnaires publics du Canada d'après ce critère mais qu'on s'en tiendra au critère du mérite, et au critère du canadianisme pour la citoyenneté ou l'origine ethnique.”¹⁰²

La question des langues est suffisamment à l'ordre du jour en 1962 pour que la commission Glassco l'aborde dans le premier tome de son rapport. La commission la considère d'abord sous l'angle de la disponibilité des compétences. “Parce qu'il a besoin de fonctionnaires compétents au centre même de la fonction publique, le gouvernement doit attirer une proportion raisonnable de l'élite de toutes les régions du pays.”¹⁰³ Elle traite également du caractère représentatif de l'administration: “...c'est dans la mesure où celle-ci sera représentative de la population desservie qu'on aura confiance en elle partout au pays.”¹⁰⁴ Elle va même jusqu'à affirmer que: “...la fonction publique doit favoriser l'unité nationale plutôt que chercher à imposer l'uniformité.”¹⁰⁵

Pour que l'administration puisse accéder à toutes les compétences disponibles dans la communauté politique, la question linguistique devait être prise en compte non seulement au niveau local, dans le contexte de la langue du service au public, mais également dans l'ensemble de ses structures.

¹⁰¹ G. McIlraith, député, Débats, 13 juillet 1961, p.8281.

¹⁰²Ibid.

¹⁰³Commission Glassco, tome 1, p.28.

¹⁰⁴Ibid., pp.28-29.

¹⁰⁵Ibid., p.29. De fait, selon la commission, l'administration pourrait devenir “un puissant élément de cohésion pour tout le pays.” Ibid.

“...il faudrait qu’une carrière au sein de l’administration centrale soit aussi attrayante et aussi satisfaisante pour les Canadiens de langue française que pour les Canadiens de langue anglaise. Il faudrait au moins qu’elle le fût assez pour attirer à Ottawa un plus grand nombre de jeunes Canadiens français de grande compétence.”¹⁰⁶

Toutefois, le fait que l’administration ait attiré peu de ce type de personnes ne semble pas avoir été catastrophique. “Heureusement pour le Canada (...) la fonction publique a réussi à attirer un certain nombre d’administrateurs extrêmement doués (...).”¹⁰⁷ Selon la commission, la présence de francophones est un “problème” à résoudre. En effet, comme employeur, l’État doit répondre à un “problème assez particulier; il s’agit de l’utilisation de la langue française dans l’administration de la chose publique et de la présence parmi ses employés de citoyens de langue française.”¹⁰⁸

Un des commissaires, E. Therrien, estime toutefois que le rapport ne va pas assez loin. Pour lui, l’administration doit reposer sur l’égalité et la coexistence de deux langues et de deux cultures. Au point de vue du “mérite”, la valeur d’un “canadien-français” “est trop souvent et à tort jugée en fonction de sa maîtrise de la langue anglaise. (...) On considère comme une marque d’infériorité chez l’aspirant ou chez le fonctionnaire canadien-français son imparfaite maîtrise de la langue anglaise.”¹⁰⁹

¹⁰⁶Ibid., p.30. Pour un francophone, à ce moment-là, entrer à l’administration implique “l’abandon de sa langue et le déracinement culturel”.

¹⁰⁷Commission Glassco, tome 1, p.47.

¹⁰⁸Ibid., tome 3, p.263. Il faut sans doute croire que, du point du vue de la commission, l’utilisation de l’anglais et la présence d’employés de langue anglaise ne posent pas de “problème” à l’employeur...

¹⁰⁹Ibid., tome 1, p.75. Selon lui, les francophones sont “considérés par l’administration fédérale comme des citoyens de seconde zone.” Ibid., p.74.

Dans les tomes subséquents du rapport, la commission attache plus d'importance à la question de la représentation. Toutefois, ce n'est pas nécessairement qu'elle soit en accord avec la conception politique de l'administration. Il s'agit plutôt des liens nouveaux que l'administration forge désormais avec un public plus large.

“Si l'ensemble des citoyens n'a pas pour l'administration le respect et la confiance qu'elle doit mériter, il est douteux qu'elle puisse être vraiment efficace. Il importe donc au plus haut point que le Canada français puisse nourrir à son endroit de bons sentiments.”¹¹⁰

D'où la suggestion que l'administration devrait “créer une ambiance plus sympathique aux Canadiens de langue française possédant les qualités requises, de façon à les attirer à elle et à les retenir.”¹¹¹

Une partie de l'intérêt de la commission Glassco pour cette question vient du fait que l'expansion de l'administration a donné davantage d'importance au rôle de fonctionnaire.

“...le fonctionnaire, lui aussi, est muni de certains pouvoirs; il est bien plus que l'instrument passif de la volonté du ministre. Plus l'administration prend de l'importance, plus elle pénètre dans la vie du pays, et les pouvoirs du fonctionnaire s'accroissent avec chaque nouvelle faculté qui lui est confiée d'accorder ou de refuser tel avantage ou d'écarter telle contrainte.”¹¹²

Dans ce contexte, “il faut une administration qui s'identifie avec la société qu'elle sert et dont elle est un élément; une administration avec laquelle le public puisse se sentir

¹¹⁰Ibid., tome 3, p.281.

¹¹¹Ibid., p.283.

¹¹²Ibid., tome 5, p.96.

solidaire.”¹¹³ Une idée émerge: en vue de “compenser” le surcroît d’autorité que possèdent désormais les fonctionnaires, l’administration devrait être plus semblable à la société qu’elle “sert”. La plus grande place qu’occupe l’administration dans la vie de la communauté politique exige de prendre en compte l’image qu’elle projette. Elle peut, possiblement, être “seulement” compétente lorsque les citoyens ne sont pas directement en contact avec elle, mais elle doit se soucier de son image lorsque citoyens et fonctionnaires se côtoient régulièrement.

La Commission royale d’enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme est créée en 1963 pour envisager des manières de faire évoluer l’idée de droit dominante. Son mandat consiste à “faire enquête et rapport sur l’état présent du bilinguisme et du biculturalisme au Canada et recommander des mesures à prendre pour que la Confédération canadienne se développe d’après *le principe de l’égalité des deux peuples qui l’ont fondée* (...).”¹¹⁴

Dans son rapport préliminaire, la commission considère que la “notion fondamentale” qui se dégage de son analyse est celle de “crise”.

“...le Canada traverse actuellement (...) la crise majeure de son histoire. (...) Cette crise a sa source dans le Québec (...). Elle a des foyers secondaires: les minorités françaises des autres provinces et les minorités ethniques (...). Si elle persiste et s’accroît, elle peut conduire à la destruction du Canada. Si elle est surmontée, elle aura contribué à la renaissance d’un Canada plus dynamique et plus riche.”¹¹⁵

¹¹³Ibid.

¹¹⁴C.P. 1963-1106. Reproduit dans chacun des livres du rapport de la Commission. Nous soulignons.

¹¹⁵Commission Laurendeau-Dunton, Rapport préliminaire, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965, p.5.

Il est clair que la légitimité de l'ordre politique est contestée. Cet ordre n'est plus aussi désirable: "...tout se passe comme si l'état de choses établi en 1867 et jamais gravement remis en question depuis, était pour la première fois refusé par les Canadiens français du Québec."¹¹⁶ La question est politique: "...l'immense majorité des Québécois (sic) que nous avons rencontrés jugent insuffisante leur maîtrise actuelle des institutions politiques."¹¹⁷

La commission s'interroge sur les causes de la situation. "Pourquoi soudain, alors qu'en apparence rien n'a rompu l'ordre traditionnel des choses, des hommes de plus en plus nombreux décident-ils qu'ils ne sauraient 'tolérer plus longtemps' une 'entrave' pourtant centenaire?"¹¹⁸ Pour elle, le changement de génération constitue la réponse la plus plausible. Les jeunes qui "...appartiennent (...) au 'nouveau monde' de la technologie et de l'administration, sont prêts à y tenir un rôle de premier plan, se montrent plus sûrs d'eux-mêmes et manifestent de l'impatience devant les obstacles qu'ils rencontrent."¹¹⁹ Les facteurs d'intégration que pourraient représenter l'éducation moderne ou l'industrie sont remplacés par des comportements et des aspirations semblables chez les membres des deux groupes linguistiques. Cela "...rend la concurrence bien plus acérée, et accentue la volonté de vivre ces situations 'à la française'."¹²⁰ Dans cette concurrence, "Les règles du jeu subies hier sont aujourd'hui

¹¹⁶Ibid. Le Canada français "se déclare insatisfait de l'état de chose actuel et assure qu'il est victime d'inégalités inacceptables. (...) le procès du régime est déjà commencé." Ibid., p.15.

¹¹⁷Ibid., p.104. Les anglophones sont aussi en train de redéfinir leur appartenance. "S'ils avaient du mal à définir ce sentiment, c'est peut-être que les formules traditionnelles impliquent une solidarité britannique, et qu'en général, on ne voulait plus recourir aujourd'hui à ce genre de langage." Ibid., p.112.

¹¹⁸Ibid., p.101.

¹¹⁹Ibid., p.103.

¹²⁰Ibid., p.102. Dans cette concurrence, "avoir à lutter dans une langue étrangère constitue un handicap". Ibid.

éprouvées comme des entraves. Si les règles ne sont pas modifiées, c'est le jeu qui risque de disparaître."¹²¹

L'administration n'échappe pas à cette insatisfaction. "Les francophones ont soulevé avec insistance un autre problème: celui de leur rôle dans la fonction publique fédérale, où la langue de travail dominante est l'anglais."¹²² De leur côté, à l'inverse, les anglophones "ont souvent manifesté leur haine de toute contrainte quant à l'usage d'une langue, surtout comme norme de compétence dans le fonctionnarisme."¹²³ La commission constate que la constitution est muette quant à la langue à utiliser dans l'administration. "Elle n'établit pas la composition linguistique de la fonction publique ni ne garantit les droits linguistiques des citoyens dans leurs divers contacts avec l'État."¹²⁴

Dès lors que la "crise" est conçue comme étant de nature *politique*, le commandement politique cherche à rectifier la situation. En 1966, avant même le dépôt du premier rapport de la commission Laurendeau-Dunton, le premier ministre L. Pearson expose sa vision d'un nouvel ordre:

"Le gouvernement espère et compte que, dans une période de temps raisonnable, un état de choses se sera établi au sein de la fonction publique en vertu duquel: [elle] reflétera, dans le recrutement et la formation de ses membres, les valeurs

¹²¹Ibid., p.103.

¹²²Ibid., p.65.

¹²³Ibid., p.94. À cet effet, un interlocuteur de la commission soutien "la compétence comme critère d'admission et de promotion...". En ce sens, la langue serait "neutre" vis-à-vis la compétence; pour certains, "...les 'retardataires' ne devraient pas tenter de modifier les normes d'admission au sein du nouveau monde économique (...) il leur faudrait se résoudre à regarder l'anglais comme langue d'avancement." Ibid., p.102.

¹²⁴Commission Laurendeau-Dunton, livre premier, *Les langues officielles*, 1967, p.54. Dans son rapport préliminaire, la commission note: "L'Acte de l'Amérique du Nord Britannique ne dit rien au sujet de l'emploi de l'anglais ou du français dans le fonctionnarisme québécois (sic) ou fédéral." Rapport préliminaire, idem., p.92.

linguistiques et culturelles des Canadiens aussi bien de langue anglaise que de langue française (...).¹²⁵

Ce nouvel ordre affectera directement ceux qui sont déjà dans l'administration ou qui envisagent d'y entrer; "...le temps suffisant et les moyens nécessaires doivent être mis à la disposition des fonctionnaires et des aspirants afin de leur permettre de s'adapter aux nouvelles exigences du service (...)."¹²⁶ Ces mesures, toutefois, ne devront "en aucune façon porter préjudice" à la carrière de ceux qui ne sont pas bilingues. Des exigences particulières s'appliquent aux hauts fonctionnaires¹²⁷. Le but visé par l'ensemble de ces changements se situe au-delà de l'administration. En effet, "...la politique et le programme du gouvernement au sujet du bilinguisme dans la fonction publique contribueront d'une façon très importante, voire essentielle, à favoriser l'unité nationale et l'avènement d'un Canada qui soit de plus en plus grand et fort."¹²⁸

Le premier livre du rapport de la commission Laurendeau-Dunton porte essentiellement sur les solutions aux problèmes constatés dans le rapport préliminaire. "Seules les institutions fédérales sont communes à tous les Canadiens. (...) [alors] la règle du bilinguisme s'impose en premier lieu aux institutions communes à tous les Canadiens."¹²⁹ La commission recommande d'étendre au gouvernement et à

¹²⁵L. Pearson, Déclaration de principe sur le bilinguisme, Débats, le 6 avril 1966, p.3915.

¹²⁶Ibid., p.3916. Toutefois, le bilinguisme ne s'appliquera pas encore aux postes techniques, professionnels et scientifiques.

¹²⁷"Il sera établi un programme spécial destiné à accroître le bilinguisme chez les fonctionnaires de haute direction qui exercent leurs fonctions dans la Capitale nationale." Pour eux, le programme s'étend à la culture par des séjours dans une ville de langue française ou anglaise, selon le cas. Ibid.

¹²⁸Ibid., p.3917.

¹²⁹Commission Laurendeau-Dunton, livre premier, 1967, p.93.

l'administration l'obligation de bilinguisme qui s'applique déjà au Parlement et aux tribunaux. Il faut que chacun

“ait le sentiment que la langue de sa communauté est considérée à l'égal de l'autre langue officielle (...). Car il y a telles choses que le sentiment d'appartenance et le besoin de se reconnaître dans les institutions les plus prestigieuses ou simplement les plus visibles de la société à laquelle on appartient.”¹³⁰

La commission note que:

“L'administration fédérale a longtemps estimé que les problèmes linguistiques et culturels n'étaient pas de son ressort. C'est ce qu'atteste la succession des débats politiques suscités par ces questions. Toute revendication venant du Canada français était taxée de 'politique' et traitée en conséquence.”¹³¹

Elle accepte cette interprétation mais blâme le politique de ne pas avoir pris acte de la situation. “Tout bien considéré, l'histoire de la fonction publique, du double point de vue des langues et de la participation des francophones, accuse une tragique lacune d'imagination politique chez les Canadiens.”¹³² Plus loin, les commissaires ajoutent: “Objectivement, la situation actuelle reflète une longue histoire d'inconscience, de négligence et d'inaction aux échelons politique et administratif.”¹³³

¹³⁰Ibid., p.94.

¹³¹Commission Laurendeau-Dunton, livre III, idem, p.95-96.

¹³²Ibid., p.114. On pourrait croire, au contraire, qu'il a fallu des trésors d'imagination pour maintenir intact ce que les commissaires appellent “l'état de chose actuel”, hérité de la Confédération. Les commissaires ne l'ignorent pas. “[La] discrimination à l'égard du français et des Canadiens de langue française faisait partie, pour les générations précédentes, d'un ordre de choses naturel (...).” Ibid., p.115.

¹³³Ibid., p.275. On ne peut manquer de relever que la commission tire cette conclusion “objective” en commettant un anachronisme. Elle applique au passé le principe “d'égalité” qu'elle utilise pour juger le présent et esquisser l'avenir. Sa constatation à l'effet que “l'évolution du fédéralisme au Canada a été marquée par la

L'existence même de la commission, et les actions entreprises par la suite, confirment que la question avait, au moins en partie, une dimension politique, et n'était pas uniquement une question d'administration ou un manque d'imagination¹³⁴. La conclusion de la commission est claire "...nous avons démontré à l'évidence qu'il n'y a pas de véritable égalité entre francophones et anglophones dans la fonction publique fédérale."¹³⁵ En outre, "...la menace qui plane sur l'existence du Canada exige que la fonction publique adopte une attitude toute autre face aux questions linguistiques."¹³⁶

C'est seulement lorsque les personnes en charge du commandement politique ont cessé d'accepter l'ordre en place et tracé les contours d'un nouvel ordre désirable, que des mesures en vue d'instaurer un nouvel ordre dans l'administration pouvaient être envisagées. Par la suite, sur la base de cette nouvelle idée de droit, l'égalité, et de nouvelles normes pour l'ensemble de la communauté politique, la situation particulière de l'administration a pu être examinée autrement. En d'autres termes, c'est l'acceptation du principe d'égalité comme idée de droit valable pour l'ensemble de la communauté qui justifie d'adopter, dans l'administration, un changement de statut de la langue française et de ceux qui la parlent. La "solution" est donc venue de la politique. Avant que cette idée

prédominance constante du secteur anglophone" (p.215), reflète, au contraire, une longue histoire de conscience claire, de soucis constant et d'action continue "aux échelons politique et administratif" en vue d'instaurer et de maintenir cette "prédominance", en conformité avec l'idée de droit dominante. Ce que la commission illustre, sans doute involontairement, c'est que l'idée de droit dominante peut valoriser "l'inégalité" tout autant que "l'égalité". Dans un cas comme dans l'autre, cependant, il faut la volonté d'instaurer un ordre conforme à l'idée. "Le Canada plus encore que bien d'autres pays, est une création de la volonté humaine. [Il vit] parce que des hommes n'ont pas cessé de vouloir qu'il dure." Rapport préliminaire, idem., p.136.

¹³⁴Ni attribuable à "the reluctance of the home-loving French-Canadians (...)". R. Boyd, L'administration publique dans un pays bilingue et biculturel" (Un débat), Administration Publique du Canada, 6(4), 1963, p.427.

¹³⁵Commission Laurendeau-Dunton, livre III, idem., p.275.

¹³⁶Ibid., p.98.

ne soit acceptée, l'administration fonctionnait sous l'idée de droit qui avait cours. Ce qu'illustre bien la déclaration d'un député, citée plus haut, à l'effet que la Commission du Service civil n'a jamais été chargée de vérifier l'origine ethnique des personnes qu'elle emploie.¹³⁷ Rien n'aurait pu inciter l'administration à le faire, à devancer son temps, à donner l'exemple. De même, "l'inégalité" dans l'administration, telle que constatée par la commission, est un "révélateur" d'une situation politique plus large et non une constatation applicable seulement à l'administration.

Comme l'a noté la commission Glassco, la place de plus en plus grande qu'occupe l'administration accroît l'autorité des fonctionnaires et augmente le nombre de contacts directs entre eux et les citoyens. Le nouveau mode de fonctionnement de l'administration, qui laisse davantage de place à la liberté de gestion, implique aussi que des liens de confiance doivent être établis entre elle et la population. Si l'administration n'est plus l'extension du commandement politique, en vertu de quel impératif le citoyen devrait-il continuer de lui obéir? "En dernière analyse, le gouvernement tient son existence de l'acceptation publique, du 'consentement des administrés'."¹³⁸

Deux types de mesures seront prises pour établir un nouvel ordre administratif conforme à l'idéal d'égalité. Le recrutement d'un plus grand nombre de francophones, pour qu'ils forment dans l'administration une proportion équivalente à leur nombre dans la population et, corollairement, l'instauration du bilinguisme, qui consacre l'égalité des deux langues dans l'administration. Ce changement affecte la manière de concevoir la communauté politique. Elle est désormais envisagée comme une dualité ou comme un seul peuple dont les membres communiquent entre eux en deux langues et entretiennent plusieurs cultures. L'administration est maintenant chargée de refléter cette nouvelle image, notamment par le biais du bilinguisme.

¹³⁷Voir supra le texte associé à la note 102.

¹³⁸Commission Glassco, tome 1, p.33.

“...la prise de conscience croissante des aspirations des Canadiens français, la tendance de plus en plus répandue dans l’ensemble du pays à leur reconnaître le droit au régime d’égalité absolue qu’ils réclament et l’impérieuse nécessité de se réserver les talents d’une partie de la population traditionnellement réticente à l’idée de faire carrière dans la Fonction publique, toutes les raisons ont rendu cette mesure aussi indispensable que souhaitable.”¹³⁹

Ces changements ne doivent pas contrevenir, ou du moins pas trop, à l’interprétation courante du principe du mérite. La réinterprétation initiale du principe stipule que “...la connaissance des langues officielles est un facteur de mérite en vertu de la loi (...).”¹⁴⁰ Rapidement, cependant, le mérite et la connaissance des langues sont dissociés et les deux facteurs appréciés séparément selon leurs propres règles. La CFP accepte la nomination de candidats unilingues dans des postes bilingues à conditions qu’ils s’engagent à apprendre l’autre langue.¹⁴¹

L’objectif principal demeure le même: “...dans un pays bilingue comme le Canada, la Fonction publique restera boiteuse tant qu’elle ne reflètera pas le caractère bilingue et biculturel de la nation.”¹⁴² L’introduction du bilinguisme est perçue initialement comme un acte capital pour la communauté politique. “L’enjeu est lourd. Le succès ou l’échec du programme pourrait avoir des conséquences profondes sur l’avenir de l’unité nationale du Canada.”¹⁴³ Mais, en l’espace de quelques années, cette conception change drastiquement.

“Vues dans une perspective historique, les difficultés actuelles prennent davantage la dimension d’incidents de parcours que de problèmes insurmontables. Les

¹³⁹CFP, Rapport annuel, 1969, p.23.

¹⁴⁰CFP, Rapport annuel, 1968, p.45.

¹⁴¹CFP, Rapport annuel, 1972, p.5.

¹⁴²CFP, Rapport annuel, 1970, p.1.

¹⁴³CFP, Rapport annuel, 1970, p.29.

tendances de fond, appuyées par la réalité canadienne dans son ensemble, conduisent inéluctablement vers une Fonction publique qui reflétera plus équitablement la dualité linguistique du pays.”¹⁴⁴

Du point de vue de l’administration, la “crise” décrite par la commission Laurendeau-Dunton se trouve résorbée. Bien que le commandement politique interviendra à quelques reprises pour réaffirmer l’importance pratique, politique et symbolique du bilinguisme dans l’administration¹⁴⁵ ce principe n’a pas été fondamentalement remis en question depuis son instauration. Il fait dorénavant partie intégrante de l’idée de droit en vigueur dans la communauté politique et, à maints égards, l’administration en est l’incarnation vivante.

L’administration a également dû faire face à d’autres demandes, cette fois venant principalement d’un autre groupe touché par l’interprétation du mérite: les femmes.

4.2.2 L’administration et les femmes

Comme la société qui l’entoure, l’administration ne peut faire abstraction des conceptions générales portant sur les rôles sociaux des deux sexes. Contrairement à la langue, le sexe a longtemps été un attribut interdisant explicitement aux femmes l’entrée à l’administration ou l’accès à certains postes, ou encore les limitant à des occupations spécifiques. Même lorsque les femmes ont pu accéder à l’administration, leur présence a

¹⁴⁴CFP, Rapport annuel, 1978, p.41.

¹⁴⁵Voir, notamment, une déclaration du premier ministre P. Trudeau à la Chambre des Communes le 23 juin 1970 portant sur les conclusions du gouvernement relativement au livre III du rapport de la commission Laurendeau-Dunton (Débats, pp.8487-8490); et une autre le 31 mai 1973 qui expose certains principes régissant le bilinguisme dans la fonction publique (Débats, pp.4302-4306). Une nouvelle loi sur les langues officielles a été adoptée en 1988 (chap. 38). Son préambule réitère l’engagement de “réaliser, *dans le strict respect du principe du mérite* en matière de sélection, la pleine participation des Canadiens d’expression française et d’expression anglaise [aux institutions gouvernementales].” Nous soulignons.

suscité des questions en regard de l'attitude à prendre à leur endroit. Le premier rapport de la commission McInnes, en 1881, illustre certaines de ces préoccupations. Selon les commissaires, les femmes peuvent faire d'aussi bon fonctionnaires que les hommes, mais il y a des obstacles à leur emploi dans le service qu'il serait difficile, sinon impossible, de surmonter. Par exemple, "...il serait nécessaire qu'elles fussent placées dans des chambres particulières, et sous la surveillance immédiate d'une personne de leur propre sexe (...) il n'est certainement pas à désirer qu'elles soient distribuées par petits groupes dans les départements."¹⁴⁶ Mais il n'y a pas assez de travail pour mettre en place un tel système. Toutefois, si jamais les obstacles pouvaient être surmontés, rien n'empêcherait que des femmes soient nommées "commis de troisième classe".

En 1908, la commission Courtney a aussi signalé le "problème" que pose la présence d'un grand nombre de femmes dans le service: "...c'est là une chose qui doit être sérieusement prise en considération pour l'avenir du service."¹⁴⁷ Même si "bon nombre de femmes ont toutes les aptitudes voulues pour réussir dans le service public", il reste que

"...cet afflux si considérable des femmes devra inévitablement, avec le temps, et pour peu que la chose continue, englober entièrement les classes inférieures du service, et en limitant le champ des promotions aux classes supérieures, être fatal au développement des branches élevées et responsables du service."¹⁴⁸

¹⁴⁶Commission McInnes, Document de la Session no. 113, 1881, p.29.

¹⁴⁷Commission Courtney, Document parlementaire no. 29a, 1908, p. 21. Il y avait alors 700 femmes employées à Ottawa.

¹⁴⁸Ibid. p.14. Même si la commission constate que "la qualité des candidats parmi les hommes a décliné", une chose reste inimaginable: "...il est impossible d'admettre que le travail relevant des ministères puisse être expédié par un personnel qui serait composé entièrement de femmes." Ibid. Une des difficultés tient au fait que "Elles abandonnent leur position en se mariant - c'est entendu." Ibid., p.43.

Avec la création de la Commission du Service civil la même année, la question des femmes employées à Ottawa relève en partie de cet organisme. Dès le départ, la commission s'est préoccupée du nombre de femmes dans l'administration et des moyens de le contrôler. Selon les pratiques en place, le sexe était considéré, favorablement ou défavorablement, dans la définition des "qualités" requises pour occuper un poste. Les hauts fonctionnaires avaient la possibilité d'exprimer leur préférence ou d'exercer leur jugement quant au "sexe" de certains emplois. Cette pratique a conduit à partager plusieurs types de postes de l'administration en fonction du sexe de leurs titulaires. Dans certains cas, ce sont les bas salaires payés qui incitaient les hommes à refuser d'occuper ces emplois. Ils pouvaient alors revenir aux femmes, pourvu qu'elles soient admises à les occuper¹⁴⁹. Cette pratique s'est maintenue lors de l'extension du principe du mérite à l'ensemble de l'administration puisque la loi permettait de tenir compte du sexe des candidats aux examens d'entrée¹⁵⁰.

Les députés et les fonctionnaires se sont intéressés périodiquement à la question du rôle des sexes dans le service. Certains se sont montrés favorables à l'entrée des femmes dans l'administration: "Je crois qu'il [le préjudice] devrait être supprimé et chacun devrait subir une épreuve loyale sous forme de concours et de rémunérations équitables, pour le même genre de travail, et la même rétribution pour le même travail."¹⁵¹ D'autres au contraire croyaient qu'elles avaient, ou devraient avoir, des aspirations différentes:

¹⁴⁹Ce qui n'était pas toujours le cas. Sur le "problème" des femmes dans le service tel que perçu par la Commission du Service civil au début du régime du mérite, voir le premier rapport de la CSC, Document de la session no. 31, 1910.

¹⁵⁰Par exemple, l'article 39 de la loi de 1919 prescrit qu'une personne peut prendre part à un examen "sous réserve des restrictions spécifiées dans les règlements de la Commission, quant à l'âge, au sexe (...)."

¹⁵¹Député E. Chevrier, Comité spécial nommé pour s'enquérir de l'administration du chapitre 12 (...) Une loi concernant le Service civil du Canada, (Comité de 1923), Journaux de la Chambre des Communes, 1923, Appendice 5, p.265.

“À mon avis, le but principal d’une femme n’est pas d’occuper un emploi industriel. (...) en principe, je crois qu’une fille est plus sage de créer un foyer, si elle en a l’opportunité, que de demeurer dans le monde industriel. Je ne crois pas ce fait un préjudice, mais plutôt un principe.”¹⁵²

De manière générale, “La position des femmes dans le service est (...) parallèle à celle des femmes d’en dehors du service.”¹⁵³ Ainsi, jusqu’en 1955, sauf exception pendant les deux guerres mondiales et pour les femmes soutiens de famille, le règlement de la CSC obligeait les femmes à démissionner de l’administration dès qu’elles se mariaient¹⁵⁴. L’attribut “femme mariée” interdisait donc légalement à une femme d’occuper un emploi dans l’administration.

En 1957, avec la nomination de A. Heeney à la présidence de la Commission du Service civil, le premier ministre L. St-Laurent exige qu’une femme accède pour la première fois au poste de commissaire de la CSC¹⁵⁵. Le rapport Heeney, produit par la CSC en 1959, ne traite cependant pas du sort des femmes dans l’administration. Toutefois, la loi de 1961 abolit la référence au “sexe” comme qualité nécessaire pour occuper certains emplois¹⁵⁶.

¹⁵²Député J. Malcolm, président du comité de 1923, Ibid.

¹⁵³Mlle. G. Reynolds, présidente du Club Halcyon, une association de femmes fonctionnaires. Comité de 1923, idem., p.478.

¹⁵⁴“...the Regulation requiring the resignation of a female employee upon the occasion of her marriage is unconditional (...).” C’est pourquoi, la suspension de cette exigence “is effective only for the duration of the present war.” CSC, Annual Report, 1940, p.10.

¹⁵⁵Le choix se porte sur R. Addison, nommée en mars 1957. L’autre commissaire, P. Pelletier, est un francophone, comme le veut la tradition.

¹⁵⁶ Par contre, le sexe ne figure pas dans la liste des motifs jugés discriminatoires. Il le deviendra dans la loi de 1967. Toutefois, “...jusqu’en 1969 il y avait sur les formules de demande de personnel une case spéciale où les ministères pouvaient inscrire ‘homme’, ‘femme’ ou ‘homme ou femme’(...)” K. Archibald, Les deux sexes dans la fonction publique, Ottawa, Commission de la Fonction publique, 1969, p.137. Sur toute cette

Des cinq tomes du rapport de la commission Glassco, seuls quelques paragraphes sont consacrés à la place des femmes. Le rapport signale la présence de 65 000 femmes dans l'administration. Il constate en outre que

“Les ministères et organismes du gouvernement fédéral emploient tous des femmes. Cependant, les postes qui leur sont accessibles varient énormément. Les tâches à accomplir, ainsi que l'usage et la tradition dans certains domaines de l'emploi, déterminent la proportion de femmes dans un ministère ou un organisme.”¹⁵⁷

La commission note également que:

“En tant qu'employeur, le gouvernement s'est montré dans l'ensemble moins injuste envers les femmes que le commerce et l'industrie. Néanmoins, il gagnerait encore davantage à mettre davantage à contribution leurs aptitudes et leurs qualités, étant donné la grande variété des emplois qui leur conviennent.”¹⁵⁸

Toutefois, la situation pourrait changer car “en sa qualité d'employeur de femmes, l'État peut fort bien, pour peu qu'il le veuille, proposer de nouveaux critères à la collectivité.”¹⁵⁹ La notion de représentation, évoquée par la commission dans le cas des francophones, n'est cependant pas étendue aux femmes.

question, voir aussi C. Simard, L'administration contre les femmes: la reproduction des différences sexuelles dans la fonction publique canadienne, Montréal, Boréal express, 1983.

¹⁵⁷Commission Glassco, tome 1, p.335. Le rapport signale que les ministères comptent 28% de femmes, contre 6% dans les sociétés d'État et 12% dans les organismes fédéraux. Toutefois, c'est surtout la nature du travail qui fait qu'il y a une plus grande proportion de femmes dans l'administration. Le rapport constate aussi que les administrations britannique et américaine comptent davantage de femmes.

¹⁵⁸Ibid., p.405. Ce passage semble accrédi-ter la croyance voulant qu'il existe des domaines plus propices que d'autres à l'emploi des femmes.

¹⁵⁹Ibid., p.272.

En 1967, une commission royale est créée expressément

“en vue de faire enquête et rapport sur le statut des femmes au Canada, et de présenter des recommandations quant aux mesures pouvant être adoptées par le gouvernement fédéral afin d’assurer aux femmes des chances égales à celles des hommes dans toutes les sphères de la société canadienne (...).”¹⁶⁰

À l’égard des femmes dans l’administration, la commission constate que:

“D’une manière générale, on peut dire que le traitement qu’on leur accorde est plus équitable que dans bien des entreprises. (...) Nous nous sommes toutefois aperçus que les femmes n’ont pas autant de chance que les hommes d’entrer au service du gouvernement et d’y obtenir de l’avancement, et qu’on y faisait pas pleinement appel à leurs aptitudes et à leurs capacités. Cela vient, semble-t-il, d’habitudes et d’attitudes. Comme partout ailleurs, la ségrégation de l’emploi selon le sexe se perpétue.”¹⁶¹

Le rapport de la commission Bird et un rapport de la CFP sur la situation des femmes dans l’administration constituent les principales balises des mesures à prendre en vue d’améliorer leur statut¹⁶². Le rapport de la CFP met l’accent sur les aspects sociaux. “Au XXième siècle, on a assisté à la montée d’une importante classe moyenne, et il a été généralement convenu que les femmes de cette classe ne travailleraient, tout au plus, que jusqu’à leur mariage.”¹⁶³ Même en admettant la présence d’une telle valeur sociale, le

¹⁶⁰Décret P.C. 1967-312, reproduit dans le rapport de la commission.

¹⁶¹Rapport de la commission royale d’enquête sur la situation de la femme au Canada, (Commission Bird), Ottawa, Information Canada, 1970, p.158.

¹⁶² Voir supra note 156. Selon la CFP, le rapport Archibald constitue “une réponse aux interrogations du public sur les droits de la femme fonctionnaire, et un tremplin pour élaborer une politique visant à garantir ces droits.” CFP, Rapport annuel, 1970, p.51.

¹⁶³Les deux sexes..., idem., p.3. Dans l’administration, cette “convention” est à l’origine de l’obligation faite aux femmes de démissionner au moment de leur mariage. Toutefois, l’auteur note que lorsque l’obligation de démissionner fut remise en vigueur en

rapport soulève la question suivante à l'égard de l'administration: "Est-ce que le partage des responsabilités sociales justifie un traitement professionnel différent entre hommes et femmes?"¹⁶⁴

Le nouvel équilibre recherché s'appuie sur l'égalité¹⁶⁵. La reconnaissance du principe d'égalité et le désir d'assurer aux femmes un accès plus équitable à l'administration oblige à des révisions fondamentales des principes et des pratiques courantes. En tant qu'organisme de recrutement, la CFP est responsable de prendre des mesures en vue d'adapter la situation à la nouvelle conception de l'égalité des droits entre les sexes et entre les individus. Elle place son questionnement dans une perspective élargie: "...une fonction publique qui ne représente pas totalement le peuple qu'elle sert peut-elle être considérée comme la meilleure fonction publique possible?"¹⁶⁶ Sa réponse se veut, implicitement, une critique de ses activités passées.

"Il n'y a aucun doute que cette dernière [la notion de mérite] nous a en effet donné une Fonction publique exceptionnelle dont le Canada et les Canadiens peuvent être fiers. Mais le système du mérite tel qu'il est appliqué actuellement pêche sur un point. *Notre Fonction publique n'est pas représentative de notre nation*. Elle est en effet jusqu'ici dominée par l'élément anglophone et masculin."¹⁶⁷

La réalisation soudaine de cette absence de représentation est aussi en lien avec les nouveaux rôles de l'administration. Comme les femmes font partie des "administrés"

1947, la plupart des femmes mariées avaient déjà quitté le service. Ibid., p.19.

¹⁶⁴Ibid., p.7.

¹⁶⁵La CFP crée en 1971 le "Service de promotion de la femme" et amorce un "processus d'égalisation", pour obtenir "justice et équité". En 1972, une "Direction anti-discrimination" est créée à la demande du gouvernement.

¹⁶⁶CFP, Rapport annuel, 1971, p.1.

¹⁶⁷Ibid. Nous soulignons.

au même titre que les hommes, leur assentiment à l'ordre en place est nécessaire à la bonne marche de l'administration.

Le principe du mérite est incontournable. Toutefois, il n'a pas empêché l'instauration et le maintien d'une "discrimination subtile sinon voulue à l'égard d'autres groupes désirant obtenir un emploi ou faire carrière à la Fonction publique du Canada."¹⁶⁸

Ainsi, une interprétation axée essentiellement sur le savoir et la compétence a produit une situation qui n'est plus acceptable. Puisque le principe est "sacré", et que son contenu traditionnel basé sur la compétence est toujours pertinent, il faut élargir le principe. Au lieu d'une conception relativement statique, la commission adopte "une conception dynamique du mérite *qui puisse s'adapter aux conditions réelles et aux valeurs changeantes de la société en général.*"¹⁶⁹ Ainsi, l'image de marque du principe, acquise au cours des ans, devient associée à d'autres "valeurs", plus conformes à une nouvelle idée de droit dominante dans la communauté politique. En 1971, la CFP place la notion de *représentation* au centre de sa nouvelle conception du principe du mérite. Plus tard, cette position est justifiée par le fait "que l'Administration ne saurait être en mesure de bien servir la population si elle n'est pas représentative des divers secteurs de la société canadienne."¹⁷⁰

Sur cette base, la CFP instaure des "programmes de recrutement spéciaux" pour les Canadiens d'expression française, les femmes et les autochtones afin d'accroître rapidement leur nombre dans l'administration. L'objectif est d'instaurer une

¹⁶⁸Ibid.

¹⁶⁹Ibid. Nous soulignons.

¹⁷⁰CFP, Rapport annuel, 1975, p.9. La notion de représentation s'étend également aux régions: "La Commission s'est toujours efforcée d'assurer la représentativité de l'Administration en ce qui intéresse, notamment, les diverses régions du pays. Elle y voit une des conditions de bien servir l'ensemble de la société canadienne." CFP, Rapport annuel, 1974, p.11.

représentation plus égale des groupes parmi les cadres et les employés. Le groupe des gestionnaires fait l'objet d'attentions particulières, les femmes étant déjà en grand nombre dans plusieurs catégories de fonctionnaires. "Les hommes et les femmes étant extrêmement mal répartis aux niveaux intermédiaires et supérieurs de la Fonction publique, on déploie de grands efforts pour que la candidature de femmes qualifiées soit véritablement prise en considération pour des postes de direction (...)."171

En plus de son contenu "technique", le recrutement et la promotion des plus compétents, le principe du mérite devient un *symbole*¹⁷². Il perd son "caractère sacré" pour acquérir une plasticité, une flexibilité, une souplesse qui permet de transformer son contenu selon les besoins. À plusieurs égards, avec cette conception plus flexible du mérite, c'est l'administration elle-même qui acquiert le statut d'un symbole. "La fonction publique (...) s'efforce de reproduire les meilleurs traits de la société canadienne, dont elle est le fidèle reflet."¹⁷³

Cette conception symbolique du mérite permet de tenir compte, outre la compétence, de certains "attributs" que possèdent, ou devraient posséder, les fonctionnaires en tant que groupe afin d'être "représentatifs" de certains aspects présents dans la communauté politique. Avec elle, de nouvelles normes régissent le recrutement et l'avancement dans l'administration. La nouvelle conception ouvre la porte à un élargissement de la notion de représentation: l'équité.

¹⁷¹CFP, Rapport annuel, 1972, p.28. Au début de 1972, il y a une seule femme dans les 700 postes de direction.

¹⁷²C'est-à-dire, "Ce qui représente autre chose en vertu d'une correspondance analogique." A. Lalonde, Vocabulaire technique..., vol.2, idem, p.1080, ("symbole", sens A).

¹⁷³Fonction publique 2000 - Le renouvellement de la fonction publique du Canada, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1990, p.7. Le document ajoute, non sans un certain anachronisme "La fonction publique a eu les mêmes valeurs depuis le début du siècle présent." Ibid., p.17.

4.2.3 L'équité dans l'administration

Avec l'adoption de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, en 1977, l'administration entre dans une nouvelle phase. L'idée de droit dominante est de plus en plus axée sur la protection et la promotion des droits individuels, sur l'égalité des citoyens. L'entrée en vigueur de la Charte des droits et libertés, en 1982, force l'administration à concilier davantage d'objectifs.

“En adoptant la Charte canadienne des droits et libertés, le Parlement a consacré les droits fondamentaux de tous les Canadiens. Nos politiques et méthodes d'emploi doivent respecter et promouvoir les droits des fonctionnaires et de ceux qui aspirent à le devenir. Or, le Parlement et le gouvernement s'attendent aussi à ce que les activités de dotation effectuées sous l'autorité de la Commission viennent appuyer les objectifs d'efficience et d'efficacité des programmes et services gouvernementaux.”¹⁷⁴

Dès 1978, la CFP s'était fixée l'objectif d'une “véritable éradication des possibilités de discrimination, et cela pour toujours.”¹⁷⁵ La réalisation de cet idéal pose cependant trois problèmes. D'abord, comment changer l'attitude de l'administration à l'égard des groupes “sous-représentés” et conséquemment, l'image que l'administration projette, en vue de la rendre intéressante pour les groupes que l'on veut y attirer. Ensuite, comment modifier les procédures de recrutement et de promotion en vue de tenir compte non seulement de la compétence mais aussi des attributs des fonctionnaires afin d'établir un nouvel équilibre de représentation. Enfin, en lien avec les deux considérations précédentes, combien de temps faut-il mettre pour atteindre un équilibre crédible.

La question de la représentation peut aussi se lier au fait que “...depuis fort longtemps, le principe du mérite suppose que tous les Canadiens aient les mêmes

¹⁷⁴CFP, Rapport annuel, 1982, p.8.

¹⁷⁵CFP, Rapport annuel, 1978, p.19.

possibilités d'accès aux emplois qu'offre la fonction publique."¹⁷⁶ Pour que l'accès soit plus égalitaire, il faut que les groupes sous-représentés puissent se sentir à l'aise dans l'administration. La commission cherche à éliminer les obstacles à l'entrée des groupes sous-représentés. "Ce sont justement ces obstacles qui, en privant la Fonction publique des talents et des compétences des personnes de certains secteurs de la population, rendent la Fonction publique moins sensible aux besoins de la population canadienne et nuisent à l'efficacité des programmes et des services gouvernementaux."¹⁷⁷

L'administration vise en outre à instaurer un traitement préférentiel "pour corriger les erreurs du passé". Des mesures actives seront prises en vue d'effacer les traces historiques de discrimination et de supprimer le plus rapidement possible l'idée que la communauté politique ait pu, légitimement, avoir, en d'autres temps, des conceptions différentes d'elle-même. En 1983, un "programme d'action positive" est adopté pour trois groupes. Ce programme,

"soulevait aussi la question des minorités visibles. Ceci montre bien que l'idée de représentativité se ramifie et se répand de plus en plus et permet de supposer que la Fonction publique sera appelée à être de plus en plus représentative et de plus en plus sensible aux besoins des personnes et des groupes qui forment notre société."¹⁷⁸

Selon la commission, les Canadiens ont "demandé que la Fonction publique devienne véritablement *leur* Fonction publique, c'est-à-dire qu'elle soit sensible à leurs besoins, représentative de la population desservie, ouverte dans ses activités et imputable auprès des contribuables."¹⁷⁹

¹⁷⁶CFP, Rapport annuel, 1975, p.9.

¹⁷⁷CFP, Rapport annuel, 1982, p.12.

¹⁷⁸CFP, Rapport annuel, 1983, p.13.

¹⁷⁹Ibid.

En 1983, une autre commission royale est chargée “d’enquêter sur les moyens les plus efficaces et équitables de promouvoir les chances d’emploi, d’éliminer la discrimination systémique et d’assurer à tous les mêmes possibilités de prétendre à un emploi (...)”¹⁸⁰ Pour cette commission “L’égalité en matière d’emploi signifie que nul ne doit se voir refuser un débouché pour des raisons qui n’ont rien à voir avec sa compétence. Elle signifie le libre accès sans barrière arbitraire.”¹⁸¹ Cette égalité doit aller au-delà des droits individuels car la discrimination est considérée comme étant “système”. Quatre groupes précis, les femmes, les handicapés, les autochtones et les minorités visibles, “sont démesurément désavantagés (...) et ne jouissent pas d’une part équitable des bienfaits de l’économie.”¹⁸² Pour éviter d’imposer des quotas, la commission suggère que toutes les barrières à l’emploi de ces groupes soient éliminées et que les pratiques dans les milieux de travail soient en mesure d’absorber “un effectif plus hétérogène”. Outre ces aspects pratiques, le caractère symbolique de ces mesures est explicite: “La recherche véritable de l’égalité est un test permettant d’évaluer notre réussite en tant que démocratie libérale. Le Canada a réaffirmé son engagement à cet égard dans l’article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés.”¹⁸³

En 1986, des efforts additionnels sont faits dans l’administration pour recruter davantage de membres des minorités. Ce programme “contribue à l’objectif national qui vise à accroître le nombre de membres des minorités visibles dans la Fonction publique, donnant ainsi l’exemple au secteur privé.”¹⁸⁴ De plus, le Conseil du Trésor “attribue des ressources aux gestionnaires des ministères afin de les aider à recruter des membres des

¹⁸⁰Décret C.P. 1983-1924, reproduit dans le rapport de la commission.

¹⁸¹Rapport de la commission sur l’égalité en matière d’emploi, Ottawa, Approvisionnement et services, 1984, p.2. (Commission Abella).

¹⁸²Commission Abella, p.4.

¹⁸³Ibid., p.11.

¹⁸⁴CFP, Rapport annuel, 1986, p.25.

groupes désignés.”¹⁸⁵ À partir de 1988, il y a “une intégration progressive du principe d’équité en matière d’emploi dans le processus normal de dotation des postes (...).”¹⁸⁶ En outre, conformément aux théories de gestion en vigueur les responsabilités changent. Selon la conception managériale des choses, “l’équité en matière d’emploi est essentiellement une responsabilité et un défi de gestion (...). [Il faut] aider les gestionnaires à répondre aux réalités sociales et démographiques des années 90, à gérer la diversité et à accroître la représentation des groupes cibles.”¹⁸⁷ Pour ce faire, le principe du mérite est “ajusté”. Aux fins de ces programmes, il signifie recruter des “personnes dûment qualifiées”, au lieu de la définition traditionnelle qui vise à recruter les personnes *les plus qualifiées*¹⁸⁸.

À partir des années 1960, l’image d’une administration “neutre” qui ne reconnaissait que la compétence et le mérite a été remise en question. Cette critique touche les trois niveaux de notre analyse. D’abord, les francophones, parce que leur langue est peu utilisée, n’admettent plus l’interprétation à l’effet que le mérite est le seul facteur pris en compte lors de l’embauche et la promotion des fonctionnaires. Les postes de l’administration deviennent un symbole de la reconnaissance de leur place dans la communauté politique. Les actions entreprises en réponse à ce défi sont importantes au plan opérationnel. L’administration doit acquérir la capacité d’utiliser deux langues dans son fonctionnement normal. Mais ces actions se répercutent également sur les plans

¹⁸⁵CFP, Rapport annuel, 1988, p.46.

¹⁸⁶Ibid., p.45.

¹⁸⁷CFP, Rapport annuel, 1990, p.29. L’idée fait son chemin: “...le Canada est une société de plus en plus multiculturelle. Le Canada a besoin d’une fonction publique qui reflète mieux la société qu’elle dessert (...).” B. Kempling, secrétaire parlementaire, Débats, 10 février 1992, p.6624.

¹⁸⁸“La sélection fondée sur le principe du mérite signifie que nul membre d’un groupe ne doit être exclu d’une nomination à la fonction publique, sauf pour des raisons de compétence.” CFP, Rapport annuel, 1989, p.19. Pour une interprétation du principe par la Cour fédérale, voir *infra* chapitre 5, note 43.

politique et symbolique. Elles ont globalement permis d'instaurer une nouvelle idée de droit, celle d'une communauté politique composée de deux groupes linguistiques égaux.

Ensuite, les femmes reprennent des arguments très semblables aux francophones. La réponse à leurs demandes s'appuie sur le même principe, l'égalité (cette fois entre les sexes). Puis d'autres groupes, les autochtones, les personnes handicapées et les minorités visibles expriment des demandes semblables et reçoivent un traitement similaire.

Pris globalement, deux traits caractérisent cette période en ce qui concerne les qualités, ou plutôt les "attributs", des fonctionnaires en tant que fondement de la légitimité de l'administration. Le premier concerne la montée du principe d'égalité entre les groupes de citoyens et entre les citoyens eux-mêmes. Ce principe confère une légitimité aux demandes de certains groupes pour avoir leur place dans l'administration et fournit un guide d'action. Le second touche la volonté de faire de l'administration un symbole de cette égalité. Des mesures actives sont prises pour assurer "l'équité" de la représentation et pour éliminer les obstacles à la présence de ces groupes au sein de l'administration. La composition de l'administration donne un caractère concret à certaines valeurs de la communauté politique¹⁸⁹.

À terme, les actions entreprises vont transformer profondément l'image de l'administration et de son rôle dans la communauté:

"Institution nationale dotée d'un puissant facteur d'intégration, elle a montré aux Canadiens qu'il y avait avantage à faire s'épanouir les valeurs et les aspirations de notre immense pays, aux cultures si riches et si diversifiées. C'est essentiellement grâce à elle que la notion d'égalité linguistique a pris tout son sens. Ses politiques sur l'équité en matière d'emploi et la suppression des barrières à l'avancement des

¹⁸⁹"...if a society wishes to claim objectivity and impartiality, no better argument can be advanced that its officers embody in their personalities - and very being - proof of just that objectivity and impartiality." S. Krishov, Representative Bureaucracy, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1974, p.64.

femmes et des groupes minoritaires traduisent bien l'importance que les Canadiens attachent à l'équité et à la tolérance."¹⁹⁰

À ce stade, la légitimité des principes est bien assurée. En effet, ils deviennent "normaux", en tout point conformes à l'idée de droit dominante à l'effet que tous sont égaux. L'ordre qui s'établit est désirable. L'administration étant calquée sur cette idée, elle ne peut être remise en question sous prétexte qu'elle ne représenterait pas la communauté et ne donnerait pas à tous, au moins nominalement, une chance égale. Dans le nouveau rôle interventionniste de l'administration, cette représentativité est nécessaire à sa bonne marche. En outre, et cela est primordial, la participation de différents groupes à l'administration légitime aussi, en retour, l'ordre politique. Le symbole et la réalité coïncident presque.

4.3 Conclusion

À la fin des années 1980, l'administration a changé au point d'être méconnaissable par rapport à celle de 1960. Elle occupe toujours une place légitime au sein des institutions de gouverne. Mais cette légitimité a nécessité de profonds ajustements. Elle repose désormais sur des fondements plus larges.

Le rôle de l'État a évolué. Loin d'être gardien d'un ordre spontané, il intervient dans pratiquement toutes les facettes de la vie de la communauté politique. La conception de la nature de cette communauté a également changé. Elle se conçoit désormais comme étant composée d'individus et de groupes égaux. Deux langues y ont statut égal.

Dans ce nouveau contexte, l'administration ne pouvait demeurer la même. Les fondements précédents, c'est-à-dire ses liens politiques et le recours au savoir et à la

¹⁹⁰Fonction publique 2000, idem, p.7.

compétence, lui sont toujours essentiels. Mais, ils ne suffisent plus et sont même critiqués. D'autres fondements sont nécessaires. La structure interne de l'administration est réformée sous l'influence du management qui fournit un langage permettant de définir la situation et de structurer un type de réponse. Un sous-groupe, les gestionnaires, occupe une place prépondérante, qui compense pour l'affaiblissement des liens entre le politique et l'administration, et qui reflète le nouveau rôle prépondérant de cette dernière: la gestion des ressources. Les gestionnaires possèdent maintenant une autorité considérable pour déterminer qui aura à un poste dans l'administration. Cette autorité est toutefois encadrée par de nouveaux principes régissant les qualités et les attributs des fonctionnaires.

L'expansion de l'État et une conception renouvelée de la nature de la communauté politique ont placé l'administration dans l'obligation de "représenter" cette communauté. La composition de ses effectifs doit refléter l'image que la communauté politique trace d'elle-même. À plusieurs égards, l'administration est devenue un symbole des valeurs de la communauté. À d'autres égards, toutefois, elle compense peut-être les faiblesses de la légitimité de l'ordre politique. En effet, tout comme la communauté politique, l'État n'est pas statique et sa légitimité n'est jamais pleinement assurée.

Au chapitre suivant, nous verrons que des changements dans la situation de la communauté politique et dans la conception de la gouverne continuent d'affecter la légitimité de l'administration; ce qui oblige à de nouveaux ajustements.

Chapitre 5

Administration et gouverne (1990-2000)

Pour plusieurs, les années 1990 se caractérisent par une perte de confiance dans les institutions publiques¹. En dépit de tous les changements survenus, ou peut-être à cause d'eux, la configuration des pouvoirs et de l'autorité au sein des institutions politico-administratives ne suscite plus le même degré d'adhésion. À l'intérieur même de l'État, un organe central peut prétendre, sans susciter trop d'étonnement, que "Les rapports entre les Canadiens et l'État se sont détériorés."²

Si ce diagnostic est exact, il reste qu'il ne peut, seul, conduire à un nouvel équilibre. Tout au plus permet-il de constater que la configuration en vigueur ne répond plus, ou pas assez bien, aux attentes ou aux exigences de la gouverne de la communauté politique. Pour aller plus loin, il faut une nouvelle base de réflexion.

Sous l'angle des deux critères que nous avons utilisés pour identifier le changement, soit l'autorité responsable des nominations et les qualités valorisées chez les fonctionnaires, cette période apparaît à prime abord comme étant relativement stable. Toutefois, cette dimension de la configuration des pouvoirs et de l'autorité politico-administrative est touchée par certains changements formels et informels. La Commission de la fonction publique continue de posséder l'autorité légale sur les

¹Voir M. Charih et A. Daniels (éd.), New Public Management and Public Administration in Canada, Toronto, Institut d'administration publique du Canada (IAPC), 1997, Introduction, pp.1-12. Les auteurs citent de nombreux exemples comme les difficultés de missions de paix, la question du sang contaminé, etc. Quant à l'administration "elle a été perçue par les Canadiens comme une administration 'gonflée', gaspilleuse des fonds publics, hors de contrôle et insensible aux besoins des citoyens." Ibid., p.3.

²Bureau du Conseil Privé, Repenser le rôle de l'État, Ottawa, 1996, p.1.

nominations. L'autorité de la commission, déjà largement déléguée aux gestionnaires, l'est encore davantage au cours de la période. Cette déléation repose toutefois sur de nouvelles bases. En outre, certaines entités administratives sont placées hors du cadre politico-administratif formel en partie afin de leur accorder une déléation élargie pour nommer les fonctionnaires et déterminer les qualités valorisées.

Sous cette stabilité relative, cependant, se cachent des mouvements plus profonds. De fait, la base des institutions politico-administratives est remise en question par la recherche de nouveaux équilibres. Ce chapitre montre que la période se caractérise d'abord par une tentative de redéfinir les prémisses sur lesquelles repose la configuration des institutions politico-administratives et, ensuite, par un effort de reconfiguration de ces institutions à partir de ces nouvelles prémisses. Cette redéfinition est rendue possible, voire nécessaire, par l'apparition explicite d'un nouvel "acteur" dans la gouverne: le citoyen-client. On assiste à une redéfinition des rapports de l'administration avec le commandement politique et, conséquemment, avec le citoyen-client. Ces nouveaux rapports nécessitent, par ricochet, un réexamen de l'action administrative en regard de la compétence et de l'application du savoir, et de la responsabilité et du contrôle de cette action. De cette reconfiguration émerge un amalgame d'arrangements politico-administratifs d'autant plus complexes que, pour le moment du moins, les nouveaux arrangements coexistent avec les anciens. En somme, les nouveaux modes de régulation, et de légitimation, ne font que s'ajouter à ceux existants. Si la légitimité de l'administration se maintient, elle apparaît néanmoins précaire.

5.1 Repenser le rôle de l'État ou de l'administration?

Au cours des années 1980, la légitimité de l'administration a continué d'être soumise à des tensions. L'élection de gouvernements plus critiques envers l'administration a sans doute contribué à alimenter ces pressions et à réduire la confiance en la configuration des pouvoirs et de l'autorité au sein des institutions politico-

administratives. En guise de réponse, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, la tendance a consisté à accroître l'autorité des gestionnaires à l'intérieur de l'administration. Toutefois, l'ensemble de ces réformes ne semble pas avoir répondu aux problèmes qu'elles devaient résoudre.

La source des nouvelles pratiques proposées pour corriger les problèmes politico-administratifs se situe, en partie, à l'échelle internationale. Il y a une forte similitude entre les discours adressés à la communauté politique et ceux suggérés par les organisations internationales³. En outre, les pratiques recommandées se prétendent éminemment pragmatiques et utiles sans pour autant s'inspirer de savoir particulier⁴. De plus, au cours des années 1980 et 1990 le langage du management s'est étendu. Une forte production⁵ de recherches, réflexions, prescriptions, fondue sous le vocable de "nouvelle gestion publique" (ci-après NGP), ou de "réinvention du gouvernement" a visé à refaçonner non seulement l'administration mais également la gouverne. Bien qu'elles soient très diverses, ses approches tiennent sensiblement les mêmes propos⁶.

³"Un haut rang de priorité devrait être donné à l'amélioration des rapports entre le public et l'administration. Du fait de l'interdépendance existante entre secteur public et secteur privé, l'amélioration des prestations fournies par les pouvoirs publics est un élément important des stratégies de développement économique et social (...)." OCDE, L'administration au service du public, Paris, OCDE, 1987, p.3.

⁴"La démarche est pragmatique. Le rapport veut faire naître des idées d'amélioration pratique (...). Il ne prétend pas à la rigueur scientifique: le seul critère d'appréciation possible est l'utilité qu'il représente pour ceux qui s'efforcent de construire une administration plus soucieuse de servir le public." Ibid., p.3.

⁵La littérature pour ou contre la NGP et la "réinvention du gouvernement" est pléthorique. Outre plusieurs des articles ou ouvrages mentionnés dans ce chapitre, ajoutons à titre d'exemple, C. Campbell, "Does Reinvention Need Reinvention?", Governance, 8(4), 1995, pp.479-504; L. Seidle (ed.), Rethinking Government: Reform or Reinvention?, Montréal, Institute for Research on Public Policy, 1993.

⁶"The promoters of these reforms propose to re-define the role of the state and to reduce its size, eliminate the deficit, balance public expenditures, remove red tape, clear away obstacles to effective management, and focus the attention of public administration

Selon plusieurs auteurs, toutefois, la NGP repose sur une croyance erronée en la supériorité du management privé et, en ce sens, elle serait un leurre⁷. Les nouvelles techniques qu'elle propose sont pour la plupart éclectiques⁸ et s'appuient sur des actes de foi plutôt que des faits⁹. Pour un autre, en voulant conserver la suprématie des contrôles politiques, certaines variantes de la NGP semblent chercher à maintenir le *statu quo*¹⁰.

Pour d'autres auteurs, cependant, la NGP est essentielle. Cette nouvelle approche révolutionne l'administration, précisément parce qu'elle a été conçue pour s'appliquer dans un contexte étatique. De plus, elle respecte les canons minimaux du "modèle de Westminster"¹¹ et aurait permis plusieurs innovations¹².

on client satisfaction." M. Charih et L. Rouillard, "The New Public Management" dans M. Charih et A. Daniels (ed.), New Public Management and Public Administration in Canada, idem, p.27.

⁷Pour un, par exemple, "the new public management is basically flawed." D. Savoie, "What is wrong with the new public management?" Administration publique du Canada, 38(1), 1995, p.113.

⁸Selon P. Thomas, "NPM is an agglomeration of many ideas." dans "Visions Versus Resources in the Federal Program Review", dans A. Armit et J. Bourgault, Hard choices.../L'heure des choix..., Toronto, IAPC, 1996, p.41. L'auteur en identifie dix et constate qu'elles sont présentes dans les actions entreprises en vue de repenser le rôle de l'État.

⁹C. Pollitt, Techniques de gestion pour le secteur public, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1995, p.49.

¹⁰G. Paquet, "Alternative Service Delivery: Transforming the Practices of Governance", dans R. Ford et D. Zussman (ed.), Alternative Service Delivery: Sharing Governance in Canada, Toronto, KPMG/IAPC, 1997, pp.44-45.

¹¹Soit la position dominante du ministre, la position subordonnée de l'administration, la gestion collective du gouvernement et la primauté du droit. P. Aucoin, The New Public Management : Canada in a Comparative Perspective, Montréal, Institute of Research on Public Policy, 1995, en particulier pp.8-9.

¹²"This allowed the introduction of new management styles and procedures largely derived from the private sector. It also broke down the classical public/private

Quoi qu'il en soit, les idées de la NGP et de la réinvention du gouvernement sont au coeur des prémisses des changements proposés et mis en oeuvre. Leur impact sur la conception de la gouverne dans la communauté politique est indéniable. Elles visent à repenser les équilibres politico-administratifs existants, puisqu'elles recouvrent tant le politique que l'administratif et se présentent comme des réponses valables aux problèmes de l'administration. Du même coup, elles cherchent également à fonder la légitimité de leurs prescriptions.

Dans ce contexte général, une nouvelle réforme de l'administration est annoncée en décembre 1989. Un an plus tard, le gouvernement publie *Fonction publique 2000*, un livre blanc sur le renouvellement de la fonction publique qui expose sa vision de l'administration.

Au départ, le livre blanc considère l'administration comme étant soumise au politique. Elle a pour rôle d'administrer et de conseiller le politique. La conception est des plus traditionnelles.

“La fonction publique du Canada est une institution nationale qui exécute ses fonctions dans le cadre constitutionnel d'un gouvernement responsable par des ministres comptables envers la Chambre des communes. Les membres de la fonction publique appuient et conseillent les ministres et leur rendent des comptes.”¹³

dichotomy and allowed a wider and more diverse range of organisations and individuals to be involved in conducting public tasks.” C. Greve, M. Flinders et S. Vanthiel, “Quangos - What's in a Name?”, *Governance*, 12(2), 1999, p.130.

¹³Fonction publique 2000 - Le renouvellement de la fonction publique du Canada, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1990, p.51. Plus précisément “assurer la prestation des services du gouvernement (...) et à aider les ministres à concevoir les politiques et les programmes efficaces qui sont indispensables au bon gouvernement du Canada.” Ibid.

Le politique est placé au centre de la réflexion. “En dernière analyse, il est avéré que dans notre système, les ministres sont *élus pour prendre des décisions* tandis que les fonctionnaires sont *nommés pour administrer et pour conseiller*.”¹⁴ En outre, les organismes qui composent l’administration sont définis en regard de la nature de leur lien face au rôle de ministre¹⁵, ou du Parlement en général. Dans ce contexte, l’administration est conçue comme l’extension du commandement politique et le citoyen est considéré comme bénéficiaire de services publics¹⁶.

Paradoxalement, alors que le document s’appuie sur un fondement politique, il affirme en même temps que la conception selon laquelle l’administration accomplit les tâches confiées par le gouvernement, et où les citoyens sont considérés comme “bénéficiaires” de services, n’est plus appropriée. Selon les auteurs du livre blanc, “...cette situation change à mesure que le public insiste de plus en plus sur la transparence, la participation et la consultation en ce qui concerne les activités de son gouvernement.”¹⁷ Aussi, afin de s’éloigner d’une conception “politique” de l’administration, le rapport suggère que celle-ci tienne compte d’un nouvel “acteur”: le client.

¹⁴ La responsabilité constitutionnelle, mémoire présenté par le Bureau du conseil privé à la commission Lambert en 1977, p.77, cité dans Fonction publique 2000, idem, p.10. L’italique est dans la citation.

¹⁵ Selon le rapport, un organisme de l’administration peut être “dirigé directement par un ministre”, avoir un “degré d’autonomie à l’égard des ministres [qui] varie énormément”; d’autres “jouissent d’un large degré d’autonomie relativement aux ministres”, ou encore “dont le lien de dépendance à l’égard des ministres et du Parlement varie énormément”; d’autres organisation enfin, “sont régies par la loi et par l’usage.” Ibid., p.90.

¹⁶ C’est le modèle où l’administration doit “répondre” aux demandes politiques. Sur ce point, voir P. Ingraham et C. Ban, “Models of Public Management: Are they Useful to Federal Managers in the 1980s?”, Public Administration Review, 46(2), 1986, pp.152-160.

¹⁷ Fonction publique 2000, idem., p.58.

“...il faut une fonction publique aussi spécialisée et professionnelle que celle d’aujourd’hui, mais qui aurait cependant besoin d’être beaucoup plus ouverte dans ses relations avec les Canadiens, et beaucoup plus souple dans son fonctionnement interne. Il faudrait parvenir à créer une mentalité axée sur la consultation et sur le service.”¹⁸

À la différence des réformes antérieures qui considéraient les rapports entre le commandement et l’administration comme un cadre incontournable, cette réforme tente de modifier la perspective et envisage l’administration comme étant directement en contact avec les citoyens. Sous cet angle, elle est perçue essentiellement comme productrice de services. Ceux-ci sont au centre des rapports que l’administration entretient avec les citoyens. Dès lors que ces rapports occupent le centre de la réflexion, la configuration politico-administrative existante apparaît s’écarter de l’idéal souhaité. Elle devient l’objet de prescriptions destinées à réaliser cet idéal.

“Les services assurés par la fonction publique sont (...) le produit final d’un système de gouvernement démocratique compliqué. Même s’il est hautement souhaitable en soi d’améliorer les services, il sera impossible d’y arriver sans faire intervenir des changements importants (...) dans la façon dont les gens en conçoivent tous les aspects, particulièrement le système de gestion à tous les paliers, du comptoir de service jusqu’à la Chambre des communes.”¹⁹

Une telle administration exige des changements fondamentaux, lesquels dépendent “de l’attitude du public, des médias et des partis politiques (...). Il faudra aussi changer la mentalité du milieu politique, et pas seulement celle de la fonction publique.”²⁰ Pour mettre en oeuvre cette vue, le livre blanc suggère de modifier la conception du rôle de l’État, de réduire sa place dans la communauté politique et d’éloigner l’administration

¹⁸Ibid., p.20.

¹⁹Ibid., p.57. Il faut noter, toutefois, qu’avec ce livre blanc, “le gouvernement entérine les propres conclusions de la fonction publique au sujet des changements qui devront être apportés (...).” Ibid., p.46.

²⁰Ibid., p. 21.

de sa justification politique. En somme, il vise à redéfinir la ligne de partage entre le public et le privé de sorte que l'administration, conçue essentiellement comme organisation productrice de services, n'apparaisse plus comme appartenant au domaine public, ni comme soumise au politique.

“..le gouvernement n'est pas le seul siège de responsabilité pour la solution de problèmes et de questions de nature particulière (...) toute cette évolution assaille les fonctionnaires de dilemmes que leur formation ou leur expérience ne leur permettent pas généralement de résoudre. Ayant toujours évolué au sein d'une culture où la loyauté aux ministres responsables de toutes les décisions de principe (...).”²¹

Un changement important serait nécessaire:

“Le gouvernement est d'avis qu'un changement de cette ampleur est essentiel pour que le public ait confiance dans les institutions qui le gouvernent. Les Canadiens veulent un sens d'appartenance à la fonction publique, ce qui se produira seulement si les fonctionnaires sont en mesure d'avoir des rapports plus ouverts avec eux.”²²

Si cette façon de voir éloigne l'administration de ses fondements politique et public, elle n'abolit pas pour autant le besoin de préserver sa légitimité. Sur quelles autres bases peut-elle assurer cette légitimité et celle du nouveau rôle que l'on voudrait lui faire jouer? La réponse se trouve, en fait, dans la prémisse de base de cette nouvelle façon de concevoir la gouverne de la communauté politique selon laquelle l'administration peut établir des rapports directs avec les citoyens, ou plutôt les clients. À

²¹Ibid., p.59. Corollairement, les partenariats et les alliances stratégiques que l'administration peut nouer avec des organisations “privées” tendent à faire jouer à ces dernières un rôle “public”. La frontière entre le public et le privé devient floue.

²²Ibid., p.58. Dans la nouvelle administration “la capacité de consulter est un critère clé dans le recrutement, la formation et le perfectionnement du personnel (...)” Ibid., p.59. La formation sera offerte aux membres du public afin “d'améliorer leur compréhension du gouvernement”.

partir de cette prémisse, le livre blanc aspire à reconfigurer le pouvoir et l'autorité politico-administrative en vue de permettre à l'administration d'entretenir des contacts directs avec ses clients et le public en général, lesquels se substitueront aux relations plus politiques qui caractérisaient l'administration soumise au politique. Deux grands axes sont proposés: le service aux clients et les résultats. "La gestion de la fonction publique sera axée sur les résultats à obtenir et imprégnée d'une philosophie de service à la clientèle."²³

Selon cette optique, l'accent n'est plus placé sur le politique, le savoir, les rapports entre le politique et l'administration, ou encore sur la gestion de l'administration elle-même. Il est plutôt mis sur les contacts directs entre les citoyens et l'administration²⁴. Puisque ces rapports ne sont plus médiatisés par le politique, ils prennent la forme de services que l'administration doit rendre. Dès lors, le renforcement de la légitimité de l'administration passe par l'amélioration des services et par les résultats atteints. Selon le livre blanc, cette forme de légitimation demeure toutefois conforme à l'idéal démocratique.

"Ceux qui servent le public par conviction et par sens du devoir contribuent de façon importante au maintien de la démocratie. Le gouvernement estime que servir le public est une notion qu'il faudrait encourager et que ceux qui choisissent cette vocation ont droit au respect de leurs concitoyens."²⁵

²³Ibid., p.52. "...le moment est venu de renoncer aux contrôles qui ne sont pas essentiels, de déréglementer et de décentraliser le pouvoir ainsi que de mettre l'accent sur la prestation des services et l'instauration d'une mentalité qui valorise les résultats obtenus." Ibid., p.26.

²⁴Vers la fin de la période, la CFP peut écrire: "La confiance et le respect mutuel entre le public et les fonctionnaires est un des principes fondamentaux d'un bon gouvernement." Rapport annuel, 1997-1998, p.5.

²⁵ Fonction publique 2000, p.17.

Pour guider son action, et la rendre légitime en l'absence de directions politiques, l'administration devra consulter ses clients. "La consultation et le partenariat deviennent des aspects de plus en plus importants du service aux Canadiens. Encore tout récemment, les décisions de principe revenaient presque essentiellement au gouvernement."²⁶ Cette proposition est appuyée par le ministre responsable. L'administration doit prévoir "des consultations auprès des citoyens qui reçoivent les services. Ce sont eux qui peuvent dire si les services sont ou non de bonnes qualités. (...) c'est aux citoyens qu'il appartient d'établir les normes nécessaires. (...) On élimine de la paperasserie et le fardeau administratif."²⁷

L'amélioration de l'image de l'administration est également visée.

"Le public constatera que le service s'est amélioré parce que la préoccupation traditionnelle pour les règlements et les processus aura été remplacée par une culture institutionnelle et une philosophie de la gestion qui mettent les clients et les résultats au premier rang."²⁸

²⁶Ibid., p.58-59. Ce qui va nécessiter "un changement d'attitude envers l'anonymat traditionnel de la fonction publique (...) [car les gestionnaires vont jouer] un plus grand rôle au sein d'une grande diversité de tribunes de consultation(...)." Ibid., p.30. On peut constater le déclin de la doctrine de l'anonymat à l'intérieur même de l'administration. Le plus récent rapport au Parlement sur l'équité en emploi contient les noms de quelques "partenaires" et "champions" de l'équité et félicite ces personnes pour leur "travail remarquable" et "leur dévouement à la cause de l'équité en emploi." Voir L'Équité en emploi dans la fonction publique fédérale, 1998-1999. Les mêmes règles pourraient-elles s'appliquer dans d'autres domaines, ou si la qualité du travail et le dévouement s'avéraient discutables?

²⁷Ministre G. Loiselle, Comité législatif H, 1992, p. 2:11. Subséquemment, un autre ministre, sous un autre gouvernement, tient des propos très semblables: "...the future will require governments centred on citizens. The future of governance is in partnership and shared responsibility.", M. Massé, 1997, cité dans J. Armstrong et D. Lenihan, From Controlling to Collaborating: When Governments Want to Be Partners, Toronto, IAPC, 1998, p.3.

²⁸Fonction publique 2000, idem, p.117.

Au plan opérationnel, ces changements empruntent certaines voies définies par les réformes précédentes. Ils ne peuvent se réaliser sans accroître la délégation d'autorité vers l'administration. Cette fois-ci, par contre, en plus de nouvelles délégations vers les gestionnaires, la notion de service force à déléguer également vers ceux qui sont en contact avec les clients: les fonctionnaires. "Pour y parvenir, *il n'y a d'autres solutions* que de réduire les contrôles centraux, de donner plus de pouvoirs aux ministères et de veiller à ce que ceux-ci en délèguent une partie au personnel qui sert directement le public."²⁹

Dans cette nouvelle configuration, l'efficacité administrative et la responsabilité doivent être ajustées.

"L'efficacité de l'administration publique repose en grande partie sur des personnes qui ont l'autorité nécessaire pour faire leur travail, et sur la responsabilité bien précise de l'exercice de cette autorité. Fonction publique 2000 vise donc, et c'est très important, à préserver et promouvoir, au niveau des responsables mêmes, le fondement essentiel de notre démocratie, c'est-à-dire l'obligation personnelle de rendre compte de l'utilisation qui est faite du pouvoir de l'État."³⁰

Ainsi, l'octroi de pouvoir ou d'autorité est atténué par son corollaire, la responsabilité. Comme dans le cas du "gouvernement responsable", l'accent est placé sur le second terme, la responsabilité. Le changement de perspective est intéressant. Non seulement le surcroît d'autorité est-il tempéré par la responsabilité, mais il constitue également un préalable à davantage de responsabilités. En d'autres termes, pour que les fonctionnaires puissent être responsables il faut leur octroyer une autorité additionnelle.

²⁹Ibid., p.20. Nous soulignons. Il faut "donner aux fonctionnaires assez de pouvoir pour leur permettre d'assurer aux Canadiens des services de la meilleure qualité possible pour les impôts qu'ils versent." Ibid.

³⁰Ibid., p.13. À noter, encore une fois, l'insistance sur le lien entre l'idéal démocratique et la responsabilité.

“Il est indispensable de faire véritablement respecter cette obligation personnelle de rendre compte pour éliminer en partie le besoin d’une lourde réglementation centrale de la fonction publique.”³¹

Le rapport considère que l’obligation de rendre compte dans la fonction publique a toujours été une notion vague. Pour y remédier, il propose de mieux préciser les résultats et de baser l’obligation de rendre compte sur ceux-ci.

“L’obligation de rendre compte dépend de la clarté des résultats à atteindre, de la clarté des normes à observer et de la clarté et de la facilité de compréhension des données qui servent à évaluer le rendement. (...) La condition fondamentale de l’obligation de rendre compte, c’est l’exercice du jugement.”³²

Dans un contexte où l’autorité dépend du jugement personnel, et non plus de l’application de normes ou de règles, l’obligation de rendre compte ne se limite plus aux ministres³³; elle doit s’étendre aux gestionnaires et fonctionnaires.

“...nous devons plutôt renforcer l’obligation de rendre compte personnelle *qui constitue le fondement de notre système de gouvernement*. (...) nous devons faire davantage confiance aux fonctionnaires et leur attribuer plus de responsabilités dans leurs rapports avec leurs collègues et leurs clients. Nous devons compter sur leurs valeurs, leur sens de l’équité et leur comportement éthique pour réaliser tant nos objectifs de travail immédiats que notre objectif d’équité plus vaste...”³⁴

³¹Ibid., p.13. Et cette déréglementation “est nécessaire pour permettre à la fonction publique de répondre, avec toute la souplesse et l’efficacité voulues, aux besoins des Canadiens d’aujourd’hui et du siècle à venir.” Ibid.

³²Ibid., p.102.

³³“L’obligation de rendre compte est aussi importante au niveau des fonctionnaires qu’elle ne l’est pour les ministres.” Ibid., p.13.

³⁴Ibid., p.39. Nous soulignons.

Cette conception de la responsabilité découle d'une altération importante de l'idée de gouverne de la communauté politique. La gouverne était conçue, jusque là, comme l'agencement dans des proportions variables de l'exercice du pouvoir d'imposer des normes (au plan politique) et de l'autorité de les appliquer (au plan administratif). La nouvelle conception remet l'un et l'autre en question. Selon le diagnostic, le problème est non seulement lié à la difficulté d'appliquer des normes, il touche aussi la possibilité même (ou la volonté?) de poser de telles normes. En l'absence de normes ou de règles, la prémisses de fond est que, pour toute activité de l'administration, il existe un "résultat" relativement clair qui peut guider l'affectation des ressources et, s'il y a lieu, les actions des différents partenaires chargés de parvenir à ce résultat. En lui-même, ce résultat permet de rendre compte de l'usage des ressources et de justifier les actions posées en vue de l'atteindre³⁵.

Le changement est significatif. L'obligation des fonctionnaires, qui était réduite du fait qu'ils devaient respecter certaines normes imposées par le commandement, devient personnelle. Au lieu de faire le meilleur usage possible des ressources dans le but d'appliquer uniformément des normes à des cas concrets, c'est-à-dire administrer, les fonctionnaires doivent maintenant atteindre des résultats spécifiques. Comme ce dernier critère est à l'avant-plan, il faut, en corollaire, encore davantage de liberté pour déterminer l'usage des ressources. Lorsque l'application uniforme de normes était le "résultat" recherché, le critère de l'utilisation des ressources en vue d'un résultat incertain

³⁵Dans ce contexte, "La légitimité de l'action naît des réseaux qui la constituent et ne doit pas grand chose à l'activité normative unilatérale." L. Rouban, "Les transformations de l'action publique", *Revue française d'administration publique*, no. 86, 1998, p.161, note7. Selon un autre auteur, "...la logique de l'action est radicalement nouvelle car l'hypothèse traditionnelle d'une coïncidence entre l'action des pouvoirs publics et leur caractère désirable a été remplacée par la nécessité pour l'administration de fonder la légitimité de ses interventions sur leur utilité sociale." N. de Montricher, "Les valeurs du secteur public face aux réformes administratives", dans G. Peters et D. Savoie (éd.), *Réformer le secteur public: où en sommes-nous?* Ottawa/Québec, Centre canadien de gestion/Presses de l'Université Laval, 1998, p.92.

était moins pressant et, conséquemment, la liberté d'action moindre. C'est, en partie, que cette liberté d'action pouvait à certaines occasions aller à l'encontre de l'application uniforme des normes. Dans le nouveau contexte, la liberté d'action et la responsabilité sont intimement liées. La responsabilité d'obtenir des résultats devient le mode de contrôle de la liberté d'action, et l'acceptation de responsabilités accrues implique l'octroi de plus de liberté.

Au plan interne, le livre blanc envisage la continuité de la distinction entre les gestionnaires et les fonctionnaires. Des gestionnaires,

“On s'attendra (...) qu'ils prêchent par l'exemple et encouragent la communication avec leur personnel. C'est à eux qu'il incombera de définir la mission de l'organisation, de fixer des objectifs clairs et d'amener l'effectif à participer à un processus de décisions par consensus. La capacité de fixer des objectifs, de déléguer et de gérer efficacement le temps permettra de cerner le gestionnaire qui réussit et sait s'adapter.”³⁶

Quant à eux,

“Les fonctionnaires seront gérés d'une façon qui respectera leurs responsabilités professionnelles et familiales générales et l'on s'attendra qu'ils manifestent le même respect envers tous ceux avec qui ils entreront en rapport dans l'exercice de leurs fonctions. (...) [ils] seront plus explicitement comptables envers leurs supérieurs et, en fin de compte, les ministres pour la qualité de leur travail, pour l'utilisation morale de l'autorité et des ressources accrues qui leur seront confiées et pour les résultats qu'ils obtiendront sous forme de meilleurs services aux Canadiens et d'appui au gouvernement.”³⁷

³⁶Ibid., p.53. Un des buts est faire “concorde les attitudes et les valeurs des gestionnaires avec celles des employés qui assurent les services du ministère.” Ibid., p.57.

³⁷Ibid., p.53-54. Il faut “encourager les fonctionnaires à prendre de plus grandes responsabilités...” Ibid., p.54. À noter que la capacité d'atteindre des “résultats” ne fait partie des attributions des gestionnaires, mais bien des *fonctionnaires*.

La mise en oeuvre de la vision de *Fonction publique 2000* a commencé dès 1990³⁸. Elle est également consacrée par des modifications législatives en 1992³⁹. La loi modifie les lois applicables à l'administration mais confirme certaines pratiques établies. Le rôle de la Commission de la fonction publique est limité à la partie de la fonction publique pour laquelle le Conseil du Trésor est l'employeur. La loi accorde davantage d'autorité aux gestionnaires de nommer les fonctionnaires et, en vue d'accroître la flexibilité dans la gestion des ressources, de les muter dans la partie de la fonction publique dont ils sont responsables. En outre, un acteur existant, le greffier du Conseil privé, reçoit un nouveau rôle, celui de "chef de la fonction publique"⁴⁰.

La loi donne également un nouvel élan aux programmes d'équité amorcés dans les années 1970 et 1980. Elle vise à "concilier efficacité et équité dans la gestion des ressources humaines en vue d'un meilleur service aux Canadiennes et aux Canadiens."⁴¹ Les programmes concernant l'équité sont définis comme

"(...) toute orientation que le Conseil du Trésor fixe (...) en vue d'améliorer l'emploi et les perspectives de carrière, au sein de la fonction publique, des groupes de personnes défavorisées, notamment les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les personnes que leur race ou leur couleur place parmi

³⁸"(...) Il n'est sans doute pas exagéré d'affirmer que l'année 1990 aura constitué un véritable changement de cap pour la fonction publique du Canada. (...) Une fonction publique axée sur la clientèle et le service aux Canadiens!" CFP, Rapport annuel, 1990, p.11.

³⁹*Loi sur la réforme de la fonction publique*, 40-41, Eliz. II, 1992, chap. 54.

⁴⁰*Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, S.R. Chap. P-33, art. 40.1. "La fonction publique d'aujourd'hui est en quête de chef de file et non pas d'une filière hiérarchique." Fonction publique 2000, idem, p.25.

⁴¹R. Giroux, Président de la CFP, Comité législatif H, 1992, p. 3:4.

les minorités visibles du Canada et de corriger les désavantages subis, dans le domaine de l'emploi, par ces groupes."⁴²

Au besoin, la notion de mérite peut être adaptée pour permettre la mise en oeuvre de ces programmes. "...la sélection au mérite peut, dans les circonstances déterminées par règlement de la Commission, être fondée sur des normes de compétence fixées par celle-ci plutôt que sur un examen comparatif des candidats."⁴³

Le changement de gouvernement en 1993 accentue la tendance amorcée avec le livre blanc⁴⁴. Pour le nouveau gouvernement, toutefois, l'accent sur les services et les résultats ne peut être implanté à moins de "repenser le rôle de l'État". Ce rôle est redéfini surtout en fonction des services à la population. L'examen des programmes annoncé en 1994, qui vise à réduire les dépenses et le nombre de fonctionnaires, porte principalement sur les programmes et les services. Politiciens et gestionnaires participent à l'exercice.

⁴²*Loi sur la réforme de la fonction publique*, 5(5). En 1995, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* confirme la tendance en assujettissant pour la première fois la fonction publique.

⁴³*Loi sur la réforme de la fonction publique*, art. 10(2). Cet aspect ne fait pas l'unanimité "...on remplace ce principe du recrutement de la personne la mieux qualifiée par le principe du recrutement d'une personne qualifiée et non la mieux qualifiée." J.-R. Gauthier, député, *Débats*, 10 février 1992, p.6675. On revient pratiquement, à certains égards, à la situation créée par les examens de qualification sous la loi de... 1882. Peu de temps avant l'amendement de la loi, la Cour fédérale avait réaffirmé la définition traditionnelle du mérite, la sélection du candidat le "mieux qualifié", et rejeté celle qui permettrait de retenir un candidat qui n'est que "compétent". Voir *Recueil des arrêts de la Cour fédérale du Canada*, 1992, vol.2, pp.181-192.

⁴⁴Le nouveau gouvernement nomme un ministre "chargé du renouveau de la fonction publique", M. Massé.

Cet examen est important. Il vise, en partie, à redéfinir la ligne de partage entre le public et le privé⁴⁵. Pour la CFP, “L’examen du rôle du gouvernement (...) aura un impact énorme sur le fonctionnement interne de la fonction publique fédérale.”⁴⁶ Les commentateurs hors de l’administration vont dans le mêmes sens. L’examen confirme la volonté de l’État de se “réinventer”⁴⁷. En outre, cet examen ouvrirait une nouvelle ère⁴⁸. Il y a une volonté de recentrer l’État par des réductions de dépenses sélectives tout en s’interrogeant sur le rôle que peuvent jouer les acteurs hors de l’État. Le nouveau rôle de l’administration envisagé avec Fonction publique 2000, et introduit dans la loi, permet, au moins en partie, les changements envisagés dans ce nouveau partage.

Dans la phase suivant celle de la réduction des dépenses, l’examen des programmes s’est concentré sur la manière de livrer les services⁴⁹ et la structure interne de l’administration. Plusieurs activités, comme les aéroports, le contrôle aérien, les ports, etc. sont retranchées de l’administration et transférées à des organismes hors de l’administration formelle. D’autres y demeurent mais avec un statut différent. Par exemple, deux lois adoptées en 1997 et en 1999 permettent de restructurer une partie de

⁴⁵ Six critères servaient de guide pour déterminer si une activité ou un service devait continuer: l’intérêt public, le rôle du gouvernement, le fédéralisme, le partenariat, l’efficacité et la capacité financière.

⁴⁶CFP, Rapport annuel, 1994-1995, p.8.

⁴⁷“Par l’Examen des programmes de 1994, le gouvernement s’est joint au groupe de pays qui, à compter de la fin des années 1980 et 1990, ont entrepris de ‘réinventer le gouvernement.’” A. Armit et J. Bourgault, Hard Choices or no Choices/L’heure des choix difficiles, idem., p.12.

⁴⁸“It is now clear that the minister of Reconstruction’s *White Paper on Employment and Income* of 1945 can be regarded as one bookend on a particular period of Canadian history, and Paul Martin’s February [1995] budget as the other.” A. Kroeger, “Changing Course: The Federal Government’s Program Review of 1994-95”. Ibid., p.21.

⁴⁹Pour un traitement de cette question, voir R. Ford et D. Zussman (ed.), Alternative Service Delivery: Sharing Governance in Canada, idem.

l'administration sur la base des services⁵⁰. Dans l'ensemble, au cours des dernières années, la création de ces entités a réduit de 50 000 le nombre de fonctionnaires faisant partie du "noyau" de l'administration⁵¹. Après une propension à l'uniformisation de l'administration avec les lois de 1967⁵², la tendance depuis 1992 est à la décentralisation et à la segmentation de l'administration. Aucun critère particulier, toutefois, ne semble guider le partage entre les deux "secteurs" de l'administration publique fédérale.

Au terme de la période, le résultat de ces changements est interprété de la manière suivante:

"(...) nous avons réussi dans l'intérêt de tous à réduire la taille de l'État et l'importance de ses dépenses de programmes. Nous avons vu juste de repenser le rôle de l'État en améliorant la mesure des résultats et la responsabilisation. Cette décision s'est avérée la voie de l'avenir."⁵³

⁵⁰Il s'agit de la *Loi sur l'agence canadienne d'inspection des aliments*, 1997, chap. 6, et de la *Loi sur l'Agence des douanes et du revenu du Canada*, 1999, chap. 17. Cette dernière agence contient, potentiellement, un sens plus lourd que les autres étant donné l'importance historique de la taxation dans la formation du concept d'État et le lien qui s'est établi entre la taxation et la représentation. À plusieurs égards, ces agences ressemblent aux "commissions" créées sous le régime britannique, et dont la transformation graduelle en... ministères a conduit au gouvernement responsable!

⁵¹"La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines", Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, avril 2000, chapitre 9, pp.9-13. Selon le rapport, au cours des 10 dernières années, cette réduction atteint 100 000 personnes.

⁵²Lors de l'adoption de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, huit organismes ont reçu le statut "d'employeurs distincts" (Statuts du Canada, 1966-1967, chap. 72, Annexe A, Partie II). En août 1999, la liste comptait 26 organismes, auxquels s'est ajouté depuis l'agence des douanes et du revenu. (S.R. chap. P-35, Annexe I, Partie II).

⁵³M. Massé, Président du Conseil du Trésor, Repenser le rôle de l'État - Un gouvernement pour les Canadiens, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor, 1997, p.1.

La légitimité de l'administration, voire de l'État lui-même, passe désormais par les services, les programmes, les partenariats, etc. Même la gestion passe au second plan comme une des techniques possibles de livraison de services.

“L'État n'est pas différent du secteur privé (...) il doit adapter ses produits et ses services aux besoins de sa clientèle: le citoyen. La structure et l'exécution des programmes fédéraux doivent donc être axées sur les intérêts et les besoins des Canadiens et des Canadiennes plutôt que sur les desiderata des fonctionnaires, les contraintes imposées par les styles de gestion actuels et les modes de prestation révolus.”⁵⁴

À la limite, la distinction entre le public et le privé n'est plus pertinente. La notion de service tend à abolir cette distinction pour se concentrer sur le “client”, sans trop porter attention à la source de ces “services” et à la légitimité de l'organisation ou des organisations responsables. L'administration peut ainsi, sans égard à la dimension politique de son action, s'associer à une foule d'autres organisations dans le seul but de produire des services.

“L'instauration de partenariats avec les provinces, le secteur privé et des organisations non gouvernementales est une autre façon, privilégiée, de rapprocher les services du citoyen, de réduire les frais généraux et de faciliter l'accès à une vaste gamme de services susceptibles de mobiliser toute sorte d'intervenants.”⁵⁵

En 2000, les progrès de la technologie permettent semble-t-il d'aller plus loin dans cette direction:

“Le « gouvernement électronique » signifie que nous établissons des partenariats avec d'autres gouvernements, le secteur privé et les organismes sans but lucratif, dans le but d'harmoniser nos programmes et nos services avec les leurs, dans la

⁵⁴Ibid., p.11.

⁵⁵Ibid.

mesure du possible. L'objectif ultime est d'améliorer l'efficacité et la pertinence du gouvernement pour tous les citoyens."⁵⁶

Quel sens peut-on donner à ces changements? Essentiellement quatre éléments en ressortent. Premièrement, comme nous venons de le voir, au plan politique, la ligne de partage entre le public et le privé tend à se dissoudre. L'État, et particulièrement l'administration, devient une organisation sociale comme une autre. L'extension du rôle de l'État ou de l'administration par des "partenaires" n'est pas nouvelle. Il y a longtemps que l'État s'associe au secteur privé, commercial ou bénévole⁵⁷, ou encore offre des incitatifs financiers ou autres pour inciter les individus ou groupes à adopter certains comportements, entreprendre des ouvrages collectifs, etc. Il y a de nouveau que l'État ne prétend plus définir exclusivement le bien commun ni être en mesure de le faire:

"Les Canadiens doivent compter à la fois sur un secteur public et sur un secteur privé qui fonctionnent bien et qui travaillent de concert. (...) *L'intérêt public n'est pas la responsabilité exclusive du gouvernement.* De nombreux groupes, intervenants et citoyens y contribuent aussi."⁵⁸

Le rôle de l'État tend à se limiter à l'amélioration du fonctionnement de l'ordre politique existant; il ne prétend plus incarner l'ordre désirable ou, encore moins, le mouvement vers un nouvel ordre.

⁵⁶M. Cappe, Rapport sur l'état de la fonction publique du Canada, version électionique: http://www.pco.bcp.gc.ca/7rept2000/cover_f.htm, mars 2000.

⁵⁷On peut penser à la collecte de statistiques diverses, au recensement, etc. Dans un domaine encore plus "politique", une grande partie du processus de collecte des impôts et des taxes dépend directement du travail non rémunéré des individus, entreprises et commerces.

⁵⁸J. Bourgon, Quatrième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 1997, p.11. Nous soulignons.

Deuxièmement, la légitimité de l'administration tend à se fonder sur les services qu'elle rend. Elle ne prétend plus que ces services sont l'extension de décisions politiques prises en dehors d'elle en fonction de l'intérêt public ou de l'intérêt général. Les services contiennent tout le sens de son action. Les formes traditionnelles de légitimation par le politique s'atténuent. Elles sont remplacées par des critères liés aux "services" et aux "résultats". Les gestionnaires et les fonctionnaires doivent désormais travailler "de concert" avec les membres de la communauté politique sans avoir un statut particulier lié à leur appartenance à une organisation de gouverne, ou à leur participation à la gouverne. Ils sont en contact direct avec leurs clients, sans intermédiaire politique⁵⁹.

Troisièmement, les frontières organisationnelles de l'administration deviennent plus floues. Les différents modes de prestation de services déterminent la forme organisationnelle ou, parfois, la forme de partenariat requise. Le service à produire ou le résultat à atteindre servent de guide à l'action des partenaires.

Quatrièmement, l'autorité de recruter les fonctionnaires se divise entre les nouvelles entités administratives créées en vue de livrer les services. À l'image de ces organismes ou des partenariats, le statut des fonctionnaires gagne en imprécision. Ils ne sont plus considérés comme occupant une position particulière dans la communauté politique, position qui découlait de leur participation à la gouverne. En outre, une telle condition serait plus difficile à définir à partir du moment où la gouverne n'est plus envisagée comme étant le domaine exclusif du commandement politique.

⁵⁹Cette situation n'est pas sans ambiguïté. "Les agents publics sont pris entre les exigences des élus et celles des clients qu'ils représentent. Le point de vue des clients ne correspond pas nécessairement aux intérêts des pouvoirs élus (...)." OCDE, L'administration au service du public, idem, p.15.

Quels sont les principaux impacts de ces changements sur le fonctionnement de l'administration et sur les qualités ou attributs des fonctionnaires? C'est l'objet de la prochaine section de discuter de cette question.

5.2 *L'éclatement des langages: le rôle des valeurs*

Le nouveau rôle de l'administration et les nouvelles configurations des institutions politico-administratives brouillent le sens de l'action au niveau de l'administration elle-même. L'action peut faire appel à trois langages spécifiques. Ceux-ci se chevauchent sans qu'aucun ne réussisse à s'imposer complètement et, généralement, sans critère permettant de juger quel langage est applicable à quelle situation. Il y a d'abord le droit, le langage traditionnel sur lequel repose l'extension de la volonté du commandement⁶⁰. Celui-ci est réaffirmé dans le contexte des droits créés par la Charte. "Nous nous attendons également à ce que [les fonctionnaires] soutiennent sans fléchir la primauté du droit et l'application régulière de la loi comme des principes fondamentaux de la confiance que nous leur accordons en tant que fonctionnaires."⁶¹ Les tribunaux administratifs, la Cour fédérale et la Cour suprême sont plus que jamais appelés à trancher des litiges en se basant sur le droit et, surtout, les droits⁶².

⁶⁰Voir supra chapitre 2, notes 1-3 et chapitre 3, note 40.

⁶¹R. Hubbard, Présidente de la CFP, Rapport annuel, 1997-1998, p.4.

⁶²À titre d'exemples, mentionnons les décisions concernant les "droits politiques des fonctionnaires", question litigieuse que le politique n'a jamais directement résolue (voir *Osborne c. Canada (Conseil du Trésor)* dans Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada, 1991, vol. 2, pp.69-113.), ainsi que l'interprétation du principe du mérite, dont la "définition officielle a plutôt évolué à la suite des diverses décisions judiciaires, notamment celles de la Cour fédérale du Canada." CFP, Rapport annuel, 1991, p.43. À cet égard, "...la loi sur la Cour fédérale est venue substituer aux cours supérieures un nouveau titulaire de contrôle de la légalité de l'action administrative fédérale." P. Garant, Droit administratif, 3^e édition, 1991, vol. 2, p.12.

Il y a ensuite le management, langage propre à l'administration, comme nous l'avons vu au chapitre 4. Les changements entre 1962 et 1989, environ, visaient au départ à mieux intégrer l'administration et le commandement. Par la suite, l'élargissement graduel de l'autonomie de gestion a taillé une place de plus en plus indépendante pour les gestionnaires dans l'administration. Plusieurs actions, particulièrement dans les années 1980, ont visé à donner au "groupe de la direction" la marge de manoeuvre et les outils nécessaires pour conduire l'administration. Certaines actions posées préservent toujours la pertinence de ce langage⁶³. Toutefois, l'importance du rôle des gestionnaires se justifiait en rapport avec le lien qu'ils entretenaient avec la politique. Avec la notion de service, le rôle des gestionnaires a changé car l'administration repose davantage sur les personnes qui sont en contact avec le public, qui livrent directement les services, c'est-à-dire les fonctionnaires.

"Une nouvelle approche à la gestion s'impose. Une approche qui crée un climat de confiance, encourage la collaboration et crée un sentiment d'appartenance. Une approche qui reconnaît l'importance de partager l'exercice du pouvoir pour atteindre une plus grande responsabilisation collective. Ce modèle de gestion est beaucoup plus complexe que celui dont nous avons hérité de l'ère industrielle."⁶⁴

Il y a, enfin, un autre langage en émergence: celui des "valeurs". Ce langage n'est pas totalement nouveau. Le droit et le management ont toujours incarné certaines valeurs, que ce soit l'équité, l'impartialité ou encore l'économie et l'efficacité. Ce qui distingue le langage des valeurs au cours de cette période c'est que celles-ci s'affranchissent des pratiques destinées à les incarner pour devenir directement des

⁶³Par exemple, les initiatives récentes visant la fonction de contrôleur, la gestion du risque, de l'information, des finances, etc. En outre, à plusieurs égards, les notions de "service" et de "résultat" appartiennent largement à cet univers.

⁶⁴J. Bourgon, Cinquième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada, 1998, Ottawa, Bureau du Conseil privé, pp.23-24. Dans ce contexte, les gestionnaires "sont au service de leur subalternes."

moyens de communication et d'échange⁶⁵. Alors que les normes et les règles des deux autres langages deviennent contestées, au cours des années 1990, la notion de *valeur*⁶⁶ s'impose comme mode de guidage et de contrôle de l'action dans un contexte "fluide", "flexible" et "changeant". Ainsi, par exemple, ce n'est plus la fonction publique qui est respectée, mais bien ses valeurs. "Les valeurs de la fonction publique canadienne ont acquis le respect des pays du monde entier."⁶⁷

L'émergence de ce langage est particulièrement évidente en tant que moyen de contrôler l'autorité sur les nominations dans la fonction publique. Cette autorité réside, comme nous l'avons vu, de plus en plus entre les mains des gestionnaires et les contraintes formelles venant de la CFP ont graduellement été réduites. En revanche, la CFP cherche à contrôler les actions des gestionnaires par un engagement envers ses "valeurs".

Au début des années 1990, la CFP "a mis en place un partenariat actif avec les gestionnaires, au moyen duquel [ils] acceptent sans réserve de défendre le principe du mérite."⁶⁸ Suite à l'examen des programmes en 1994, "le renouveau et la revitalisation"⁶⁹

⁶⁵À titre d'exemple, voir infra le texte associé à la note 71. Ce langage ne correspond peut-être pas entièrement à la définition formelle que nous avons donné à ce terme (à la note 33 du chapitre 4), particulièrement en ce qui concerne sa "légitimité". Toutefois, selon la définition générale d'un langage, soit des "signes pouvant servir de moyen de communication", les valeurs constituent à tout le moins une tentative d'améliorer la communication dans un contexte d'actions collectives.

⁶⁶"Caractère des choses consistant en ce qu'elles satisfont à une certaine fin (...)". A. Lalande, Vocabulaire technique..., vol. 2, idem, p.1183, ("valeur", sens C).

⁶⁷CFP, Rapport annuel, 1997-1998, p.10. En outre, les "valeurs" de l'administration se seraient transmises à la communauté politique: "la compétence, l'impartialité politique et la représentativité (...) sont devenues des valeurs canadiennes fondamentales." CFP, Rapport annuel, 1998-1999, p.3.

⁶⁸CFP, Rapport annuel, 1991, p.44. Les gestionnaires doivent exercer cette autorité "conformément aux valeurs de justice, d'équité et de transparence.", et seront

deviennent les mots d'ordre. Selon la commission, l'image traditionnelle de l'administration est toujours remise en question, autant à l'intérieur qu'à l'extérieur de celle-ci. "Les restrictions financières constantes, les nouvelles technologies et le cynisme de la population à l'égard des institutions publiques ont fait ressortir la nécessité de revoir l'image projetée par la fonction publique et d'envisager de nouvelles réalités."⁷⁰ Parmi ces réalités se trouve le besoin de développer des "méthodes novatrices" et des nouveaux "modèles d'organisation et de gestion".

Toutefois, ces nouveaux modèles et méthodes ne cadrent pas nécessairement avec les langages applicables à des situations plus stables et plus claires. Le recours aux "valeurs" devient alors une manière d'établir un langage commun entre les participants aux activités administratives. Ce langage cherche à la fois à maintenir des pratiques et à s'y substituer. Ainsi, le principe du mérite devient une "valeur".

"Avec le temps, le principe du mérite a été protégé par une véritable coquille de règlements et de procédés. (...) nos règlements sont le reflet de nos valeurs mais tendent toutefois à se substituer à ces valeurs et à les masquer. De plus, ils ne sont pas internalisés de la même manière que des valeurs."⁷¹

Sur la base de ce langage, les relations entre les organisations de l'administration peuvent être établies.

surveillés par le biais "d'indicateurs de rendement". Rapport annuel, 1992, pp.29,32.

⁶⁹"Le renouveau est un processus permanent, dont les résultats suscitent de nouveaux commencements(...). (...) Le rythme et l'ampleur des changements entraîneront une évolution dans les rapports professionnels - soit la création de partenariats ou d'alliances stratégiques - entre le secteur public et les autres secteurs intéressés à offrir des programmes et des services." CFP, Rapport annuel, 1994-1995, pp.8, 9.

⁷⁰Ibid., p.12.

⁷¹Commissaire M. Gusella, CFP, Rapport annuel, 1997-1998, p.8.

“La CFP s’engage à respecter les caractéristiques d’une fonction publique professionnelle: *impartialité politique, mérite et représentativité*. Nous ne dérogerons jamais à ces valeurs. En fait, nous ne nous contenterons pas seulement de les préserver, mais nous les améliorerons au cours des prochaines années. (...) Notre but est de laisser les gestionnaires gérer dans un cadre où les responsabilités ministérielles sont bien définies à l’égard des valeurs en dotation et des résultats, tout en conservant nos responsabilités à l’égard du Parlement.”⁷²

L’autorité accordée aux gestionnaires et aux fonctionnaires repose désormais sur leur engagement à respecter et promouvoir les “valeurs” de la commission. Celle-ci poursuit une *mission* et une *vision*⁷³. Les résultats sont également liés aux valeurs “...on passera progressivement des rapports sur les opérations aux rapports sur les valeurs représentées dans les résultats et les extraits.”⁷⁴

À l’intérieur des organisations qui composent l’administration, la notion de valeurs est aussi au centre du guidage de l’action. Les qualités exigées des gestionnaires et des fonctionnaires se transforment au point où les valeurs deviennent des “qualités” attendues chez les fonctionnaires et les aspirants. “Le principal défi consiste à recruter et à promouvoir les éléments les meilleurs et les plus brillants *qui ont en commun les valeurs fondamentales de la fonction publique* (...).”⁷⁵ Toutefois, certaines qualités

⁷²CFP, Rapport annuel, 1997-1998, pp.10, 12. Italique dans l’original. “...nous abandonnerons le maintien de contrôles sur les opérations au profit d’un rôle axé sur la protection des valeurs en dotation.” Ibid., p.14.

⁷³Au cours de la période, on assiste à un glissement important de la conception que la commission se fait de son rôle. Elle passe de “l’organisme parlementaire chargé de la nomination des personnes” (1991) à un mandat du Parlement “qui consiste à protéger le principe du mérite” (1998-1999). La texte de la loi est assez explicite: La commission “nomme ou fait nommer (...) des personnes qualifiées”.

⁷⁴CFP, Rapport annuel, 1997-1998, p.13.

⁷⁵R. Hubbard, Présidente de la CFP, *ibid.*, p.5. Nous soulignons. Une autre commissaire, G. Stewart, affirme même que ces valeurs doivent s’étendre hors de l’administration. “...tous les partenaires seront responsables de veiller à ce que les valeurs fondamentales de la fonction publique fédérale soient respectées et protégées.” *Ibid.*, p.6.

demeurent. “Plus ils sont axés sur les résultats, plus les ministères ont besoin d’embaucher les gens qu’il faut, c’est-à-dire des gens qui ont le souci du service et possèdent des compétences pour occuper les nouveaux emplois des années 1990.”⁷⁶ Tandis que d’autres émergent au-delà de la compétence et des valeurs. Par exemple, l’initiative *La Relève* cherche à faire de l’administration “une institution décloisonnée” où ses membres, des “champions et leaders” efficaces, doivent se soumettre à “l’apprentissage continu”⁷⁷.

Le rôle de “chef de la fonction publique” participe du même esprit. En effet, en tant que tel, la loi n’associe aucune autorité particulière à ce rôle. Sa seule obligation consiste à faire rapport annuellement au premier ministre “sur l’état de la fonction publique”⁷⁸.

Ces dimensions internes à l’administration, et à chaque segment de celle-ci, visent à susciter un engagement conscient de la part des membres des organisations. Ils visent aussi à guider leurs actions dans un contexte où les normes et les règles sont volontairement réduites.

⁷⁶Fonction publique 2000 - Les progrès réalisés, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 1992, p. 53.

⁷⁷Bureau du Conseil privé, *La Relève: Un parti pris pour l’action*, Ottawa, 1997.

⁷⁸Un examen des sept rapports produits jusqu’ici révèle qu’il s’agit, à plusieurs égards, et sans jeu de mot, d’un rapport sur les “états d’âme” de la fonction publique.

La notion de *foi*⁷⁹ permet, au moins en partie, de rendre compte de la situation. En effet, les gestionnaires et les fonctionnaires font de grands efforts pour identifier et isoler les “valeurs” auxquels ils “croient” et qui donnent un sens à leurs actions. Le langage qui leur permet de se comprendre, de coopérer dans l’action et de l’expliquer à la population est celui d’une “croyance commune” et non, par exemple, celui d’une norme (le droit) ou d’un savoir (le management). De plus, ces valeurs se veulent inclusives. Font partie de l’administration, ou d’un secteur particulier de celle-ci, les gens qui partagent cette foi, cette croyance, et les valeurs qui la sous-tendent. À la limite, la simple présence des membres de chaque organisation est perçue comme un signe probant de l’adhésion à ces valeurs⁸⁰.

⁷⁹Soit une “adhésion ferme de l’esprit, subjectivement aussi forte que celle qui constitue la certitude, mais incommunicable par la démonstration.” A. Lalande, Vocabulaire technique..., vol. 1, idem, p.360 (“foi”, sens C). L’auteur ajoute, non sans intérêt pour notre propos, qu’en ce sens le terme est synonyme de croyance, soit “un assentiment parfait en ce sens qu’il exclurait le doute, sans cependant avoir le caractère intellectuel et logiquement communicable du savoir : a) en tant que cette adhésion a pour base des motifs individuels de sentiment, d’intérêt pratique utilitaire, etc.; b) en tant qu’elle a pour base un principe auquel on reconnaît une valeur universelle (...) et en tant qu’elle est tenue par conséquent pour légitime.” Ibid., p.198 (“croyance”, sens C).

⁸⁰“Ceux qui se joignent à la fonction publique doivent accepter un ensemble de valeurs pour remplir leur rôle et appuyer les ministres, qui sont les gardiens de l’intérêt public.” Mel Cappe, op.cit.

5.3 Conclusion

Chacun à leur manière, les fondements de la légitimité définissent, selon les époques, l'horizon d'agir de l'administration. Mais, quel que soit le fondement, il vient un temps où, pour que l'administration puisse fonctionner, il doit apparaître un nouvel horizon de sens par rapport auquel elle peut inscrire ses actions. C'est, en bref, ce que nous avons nommé légitimité. À cet égard, cette période ne fait pas exception aux périodes antérieures. Les changements visent à faire apparaître l'horizon sur lequel projeter les actions présentes et guider l'avenir.

Pendant plus de vingt ans, le langage de la gestion et le savoir qui y est associé ont servi de cadre pour éclairer et justifier les changements dans la configuration des institutions politico-administratives. Une nouvelle classe de fonctionnaires, les gestionnaires, a émergé pour prendre en charge les nouveaux modes de fonctionnement dictés par l'application du langage et du savoir de gestion. La légitimité de l'administration n'en a pas moins paru fragile, l'administration étant critiquée de partout, y compris par les politiciens qu'elle était censée servir. Au cours des dix dernières années, l'administration a cherché à fonder sa légitimité sur ses services, ses résultats, sur la manière de les produire et sur ses valeurs. Cela a entraîné une décentralisation accrue de l'autorité vers les gestionnaires, et de ceux-ci aux fonctionnaires, et la création de nouvelles formes d'organisation et de partenariat.

L'horizon actuel de l'administration, cependant, a deux traits particuliers que n'avaient pas les horizons antérieurs. Le premier concerne le désir de l'administration d'abolir les frontières organisationnelles et conceptuelles entre elle et le reste de la société, de la communauté politique. Elle cherche, au moins au niveau du discours, à minimiser, voire à nier, ce présupposé du politique que constitue la dichotomie entre le public et le privé, et la relation de commandement et d'obéissance qui caractérise le "public", au sens politique du terme. L'administration vise plutôt ce que nous pourrions

appeler une “vocation universelle” qui abolirait ou minimiserait la dimension politique. Le sens de son action s’inscrit en “partenariat”, à l’intérieur “d’alliances stratégiques” entre elle et d’autres organisations plus ou moins semblables. L’administration, et à travers elle l’État, prétend désormais être un “partenaire”, un égal. Dès lors, elle n’a plus de prétention à diriger, à dicter, à commander. Puisqu’elle ne commande plus, elle ne peut plus supposer, encore moins imposer, l’obéissance. La consultation avec les citoyens-clients permet de guider l’action et d’assurer qu’elle sera acceptable à ceux qu’elle vise ou affecte. L’administration agit dans le sens indiqué par ces consultations. La gouverne de la communauté politique est transformée, elle devient “gouvernance”, c’est-à-dire “gouverne sans gouvernement”.

Ensuite, et conséquemment, le sens de l’action administrative se situe dans une *mission* dans des *valeurs*, des *résultats*. Aux fins de notre recherche, le contenu précis de la mission, des valeurs et des résultats importe peu. Il nous faut retenir, toutefois, l’apparition d’un autre langage pour guider l’administration, d’une nouvelle justification de sa présence et de ses actions.

Encore une fois, ces nouveaux fondements de la légitimité, ces règles d’action, n’abolissent pas les fondements antérieurs. L’administration, ou tout au moins certains segments de celle-ci, recherche toujours la soumission au politique et à la règle de droit, l’efficience, l’économie, le service public, le bien commun, l’équité, etc. Mais tout cela doit advenir en même temps, dans des proportions variables selon les secteurs d’activité. Des langages, des discours, se superposent qui rendent difficile la compréhension de l’administration. En outre, les fondements de la légitimité de l’administration deviennent encore plus diversifiés, sans que la légitimité elle-même apparaisse plus assurée.

Le changement de l’administration suit de près celui de la conception de la gouverne et du rôle de l’État. Il n’y a apparemment plus de grandes théories pour guider l’action politique. La gouverne est à l’adaptation; comme si le politique, ou encore

l'administration, n'avait plus suffisamment de prise sur le réel pour formuler un nouvel ordre désirable. Alors, le service, le résultat, les valeurs tiennent lieu de fondement de la légitimité. Le résultat, en particulier, est présenté comme s'il épuisait le sens de l'action. Mais d'où vient-il? Qui a charge de le définir, ou de le redéfinir lorsqu'il est contesté? Dans ce contexte, l'administration n'a plus de guide interne autre que des normes de services ou des valeurs en vue de les satisfaire. La mission, la vision et les valeurs sont invoquées pour maintenir la cohésion interne de chaque unité administrative et de l'administration dans son ensemble.

Ce chapitre a tenté de dégager le sens de changements qui sont, largement, toujours en cours. Ils constituent l'horizon indépassable de notre étude. Où cela va-t-il mener? Un amalgame de tous ces modes est-il possible? Qu'advient-il des anciens modes de gouverne? Par exemple, parallèlement à l'accent placé sur les valeurs, on doit noter que le "développement de politiques" est graduellement réintroduit dans le discours⁸¹. Est-ce un indice que l'on a atteint une limite? Il n'entre pas dans le cadre de notre recherche de prévoir l'avenir. Il nous reste cependant à extraire le sens général de nos résultats et à ouvrir quelques pistes d'application.

⁸¹Voire même la notion d'administration professionnelle. À ce sujet, voir K. Kerhaghan, Redécouvrir la fonction publique: Reconnaître la valeur d'une institution essentielle, Toronto, IAPC, 1999. Cet ouvrage est issu d'un projet multisectoriel visant à faire redécouvrir la fonction publique et à mieux sensibiliser les citoyens aux réalisations des fonctions publiques de tous les niveaux de gouvernement. Selon l'auteur, le projet est né d'un désir de faire changer les opinions et l'image négative de l'administration.

Conclusion générale

Nous voici maintenant au terme d'un long périple. Le temps est venu de tirer les grandes conclusions de la recherche et d'ouvrir quelques pistes vers de possibles applications.

À partir de nos deux critères de recherche, nous avons pu identifier cinq régimes de fonctionnement. Toutefois, ces régimes ne se sont pas formés à la suite de ruptures totales. La longue période couverte par la recherche a permis de montrer la grande continuité entre ceux-ci. L'administration actuelle est le fruit de cette évolution.

Dès le début du régime britannique, le lien entre le commandement politique et les charges administratives nous est apparu fondamental. Pour les nouvelles autorités, ces charges ont très tôt constitué un fondement sur lequel la légitimité de leur système politique et administratif pouvait s'appuyer. L'accès aux charges publiques a contribué à l'instauration de l'idée de droit propre à l'ordre colonial britannique. À cet égard, l'interdiction que les Britanniques imposaient aux catholiques d'occuper des charges administratives a été levée afin de permettre aux Canadiens d'occuper certaines fonctions. Même si ces charges étaient relativement indépendantes du pouvoir politique, la sélection des personnes autorisées à les occuper a fait l'objet de préoccupations constantes. En ce sens, les doutes entretenus quant au degré de loyalisme des francophones en regard du régime politique en place ont conduit à l'instauration de pratiques favorisant les anglophones, moins suspects à cet égard. Sous une forme ou une autre, ces pratiques se sont poursuivies pendant près de deux siècles, contribuant puissamment à influencer la nature de la communauté politique.

Au début du XIX^{ème} siècle, l'évolution des pratiques politico-administratives britanniques a conduit à la subordination des charges administratives aux fonctions

politiques. Cette conception s'est transmise dans les colonies au moment de l'union du Haut-Canada et du Bas-Canada et de l'octroi d'une certaine autonomie politique interne à la nouvelle colonie. À l'origine, l'administration est donc une institution issue d'une pratique sociale spécifique, celle de la gouverne d'une communauté politique. Elle est née sous le régime constitutionnel de la Province du Canada au moment où la gouverne subissait deux transformations majeures, soit le transfert du commandement politique des mains des représentants du pouvoir colonial britannique à celles de membres de la communauté politique et l'adoption de l'élection comme mode de désignation des personnes chargées de ce commandement. Par ces transformations, le pouvoir de nomination des fonctionnaires, un des attributs du commandement britannique, passe aux mains des politiciens canadiens.

En outre, au terme de ces transformations, les chefs des organes administratifs sont des politiciens élus et non plus des personnes nommées par le pouvoir colonial. La légitimité de l'administration repose alors sur la subordination envers le politique, sur sa capacité d'agir selon les volontés du commandement. Le pouvoir de nomination des fonctionnaires par les chefs politiques incarne et symbolise cette situation. La possibilité d'occuper un poste dans l'administration se trouve ainsi soumise aux aléas de la lutte politique pour parvenir au commandement. La qualité déterminante pour accéder à une charge administrative devient celle de partisan du parti ou du groupe au pouvoir. Cette configuration, le patronage politique, contribue à la fois à la stabilisation du commandement politique et au développement de l'administration. La légitimité de l'administration repose principalement sur le lien entre la nomination des fonctionnaires et le pouvoir politique, ce dernier étant lui-même légitimé par l'élection.

Le développement graduel de l'organisation administrative fait émerger un nouveau groupe d'acteurs intéressés par les conditions de l'administration: les fonctionnaires. Au cours de la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, ceux-ci participent au débat concernant la nature de l'administration. Une interrogation prédomine:

l'administration doit-elle être centrée sur l'univers politique ou peut-elle être envisagée comme un univers ayant ses propres particularités? Les transformations de la société, principalement de ses activités économiques, ont multiplié les rôles de l'administration dans la gouverne. Pour les fonctionnaires, ces transformations ont accru l'importance de posséder des compétences, des aptitudes et des savoirs particuliers. Pour la plupart des acteurs administratifs, les déterminants internes de l'activité administrative doivent jouer un rôle dans la sélection des personnes aptes à occuper des postes dans l'administration. Ces acteurs favorisent la prise en compte des aptitudes des fonctionnaires avant leur nomination ou leur progression dans l'administration. Parallèlement, la nature des fonctions administratives dans la gouverne est en évolution rapide. Les fonctionnaires deviennent non seulement garants de la mise en oeuvre de politiques décidées par les représentants élus, mais également responsables d'éclairer certaines de ces décisions à l'aide de leurs connaissances. Les qualités valorisées par l'administration se précisent et on assiste à la mise en place de mesures pour les définir et les tester. Des examens d'aptitudes sont introduits dans ce but. Toutefois, en vertu de la doctrine du gouvernement responsable, le pouvoir ultime sur la nomination des fonctionnaires continue de relever des acteurs politiques. Ainsi, le fondement politique de la légitimité continue de prédominer, au moins jusqu'en 1908.

Au début du XXI^{ème} siècle, la nature des fonctions administratives devient de plus en plus spécifique et les arguments à l'effet que seule la capacité des personnes devrait régir les nominations à l'administration se font pressants. Un nouveau régime de fonctionnement est mis en place en 1918-1919. Dorénavant, une partie de la légitimité de l'administration repose sur les qualités intrinsèques des fonctionnaires plutôt que sur leurs liens partisans avec les politiciens élus. Un organisme spécialisé, lui-même composé de fonctionnaires, est chargé de la sélection des employés de l'administration. La cooptation remplace le patronage. Toutefois, la nomination des hauts fonctionnaires continue de relever du commandement politique.

Au cours d'une période de quarante ans, l'administration est devenue une organisation professionnelle qui se définit par les qualités intrinsèques de ses membres. Elle a acquis une relative autonomie en tant que secteur du social chargé d'introduire des savoirs "neutres" dans la gouverne de la communauté politique. Un savoir particulier, le management scientifique, a servi de cadre général dans lequel l'activité administrative a pu être rendue opérationnelle. Le savoir-expert assure le développement et la persistance de l'administration dans le social, sans pour autant que les liens politiques ne disparaissent. Le savoir est devenu le critère primordial régissant l'accès à l'administration et un fondement indispensable à sa légitimité. Ce fondement est également utile pour soutenir les aspects politiques et symboliques de l'administration puisqu'il est censé préserver la subordination de l'administration à l'égard du politique.

Dans la seconde moitié du XXIème siècle, les variations dans le langage du management ont modifié la conception de la manière dont l'administration devait articuler son action, notamment par la création du rôle de "manager". Les normes traditionnelles de contrôle politico-juridiques étaient alors considérées insuffisantes pour assurer une administration responsable qui réponde aux volontés du commandement. L'accent s'est déplacé sur la gestion des ressources, la performance et les résultats. En outre, combiné à la syndicalisation des fonctionnaires, le management a occasionné une segmentation des membres de l'administration entre les gestionnaires et les autres fonctionnaires, donnant aux premiers des attributions qui relevaient auparavant des politiciens ou de l'organisme chargé du recrutement.

Au cours de cette même période, l'administration a néanmoins continué de jouer un rôle dans la construction de la communauté politique. Elle est devenue un symbole de l'appartenance de différents groupes à cette communauté. Par exemple, le commandement a imposé à l'administration d'utiliser deux langues dans son fonctionnement interne et d'être représentative des sexes et des groupes reconnus dans la communauté politique. Ce dernier fondement relève davantage de la dimension

symbolique de l'administration. La composition de l'administration est jugée si importante pour la communauté politique que des mesures spécifiques sont prises en vue de faire de l'administration un symbole de la nature de cette communauté. On ne saurait trop insister sur l'importance de ce fondement pour l'administration actuelle. Malgré l'appui des autres fondements, il est difficilement concevable qu'une administration qui ne se soucierait pas de sa composition serait aujourd'hui légitime.

Depuis le début des années 1990, le régime de fonctionnement combine toujours le lien politique, le savoir-expert et la représentation. À maints égards, toutefois, ce régime constitue une période distincte qui se caractérise par la grande volatilité du langage managérial et par une certaine perméabilité des frontières entre l'administration et le reste de la société. Ses fondements traditionnels semblent évoluer vers des directions différentes. D'un côté, l'administration tend à nier son rôle dans la gouverne, ce qui l'éloigne de ses fondements politiques. De l'autre, l'éclatement du langage managérial entraîne un accent sur les services produits et les résultats atteints. L'action administrative semble prendre son sens uniquement par ses finalités. Il ne reste alors que la représentation comme fondement relativement stable de l'administration.

À une échelle plus vaste, on peut dégager deux grandes périodes des cinq régimes de fonctionnement discutés, chacune dominée par un fondement principal. La première va des débuts du régime britannique à la fin de la première guerre mondiale. Elle se caractérise par la domination de la légitimité politique. Au cours de cette période, les nominations aux charges administratives sont un aspect important de la construction de la communauté politique, ou, plus exactement, de l'instauration d'une certaine idée de droit concernant la nature de cette communauté et son avenir. En retour, la construction de la communauté s'appuie sur des institutions de gouverne qui concourent à la formation de l'administration. La seconde période commence vers 1918. Elle repose sur la prépondérance du savoir-expert comme fondement principal. Aboutissement d'une transition qui s'étend sur plusieurs années, la coupure fondamentale entre les deux

périodes se situe au moment du passage du patronage à la cooptation comme mode d'accès à l'administration. Après 1918, le savoir-expert remplace la politique comme fondement premier et la cooptation se substitue au patronage pour régir l'accès à l'administration. Les qualités des fonctionnaires eux-mêmes constituent le fondement dominant de la légitimité proprement administrative. La prise en compte des attributs des fonctionnaires à partir des années 1960 se situe dans la même mouvance.

Ainsi, l'administration s'est maintenue sur la base de trois grands fondements, la politique, le savoir-expert et la représentation. Que nous apprennent-ils en regard de sa légitimité? Ces transformations ont-elles rendu l'administration "plus légitime"? Chacun des fondements s'articule autour d'un *langage*, d'une justification particulière de ses prémisses et de l'ordre désirable. L'idée de droit à laquelle l'administration s'est conformée a varié selon les époques. L'administration a néanmoins su maintenir sa légitimité, essentiellement par la diversification de ses fondements, par l'intégration des préoccupations et des valeurs changeantes de la société et de la communauté politique. Au-delà des changements plus opérationnels, l'administration est demeurée un outil dans la gouverne de la communauté politique et est devenue un symbole de ce que cette communauté prétend être. Le tableau de la page suivante fait le sommaire des principaux fondements de l'administration à travers le temps.

Qu'en est-il de la situation présente de l'administration? Examinons d'abord le plan politique. Bien que le politique prétend toujours définir l'intérêt général, voire le représenter, oserions-nous aujourd'hui encore affirmer que le discours politique "se légitime comme production de la légitimité"¹? Il n'est certes plus seul à le faire. Le règne des droits semble limiter l'horizon politique possible. L'autorité stable de la constitution prédomine. Le citoyen apparaît comme un individu seul, membre d'une communauté politique dans laquelle il s'insère non pas par sa capacité d'en influencer le

¹F. Dumont, *Les idéologies*, Paris, PUF, 1974, p.89.

Sommaire des principaux fondements de la légitimité de l'administration, 1763-2000

Période	Niveau	Opérationnel		Politique / gouverne	Symbolique
		Mode de nomination	Qualités recherchées		
1763-1848		<ul style="list-style-type: none"> - Prérogative royale - Patronage britannique 	Loyalisme	<ul style="list-style-type: none"> - Pas de soumission au politique (sauf en fin de période) - Peu de lien avec la gouverne 	<ul style="list-style-type: none"> - Monarchie - Fidélité au souverain et à la métropole britannique
1848-1918		<ul style="list-style-type: none"> - Prérogative politique - Patronage canadien 	<ul style="list-style-type: none"> - Partisan - Aptitudes 	<ul style="list-style-type: none"> - Gouvernement responsable - Extension du commandement politique 	<ul style="list-style-type: none"> - Formation de la communauté politique - Gouvernement responsable - Fidélité à l'empire britannique
1918-1962		Cooptation par la CSC	<ul style="list-style-type: none"> - Savoir - Compétence 	<ul style="list-style-type: none"> - Le savoir-expert est essentiel à la gouverne - L'administration éclaire les choix du commandement politique 	<ul style="list-style-type: none"> - Administration professionnelle - Science, progrès, modernité
1962-1990		Cooptation par les gestionnaires	<ul style="list-style-type: none"> - Savoir - Compétence - Attributs: langue, sexe, origine 	<ul style="list-style-type: none"> - La gestion est essentielle à la gouverne - L'administration éclaire certains choix du commandement politique 	<ul style="list-style-type: none"> - Meilleure gestion des ressources - Représentation
1990-		Cooptation par les gestionnaires	<ul style="list-style-type: none"> - Savoir - Compétence - Attributs: langue, sexe, origine 	<ul style="list-style-type: none"> - L'administration n'a pas de monopole sur l'intérêt public - Administration entrepreneuriale axée sur les services - Partenariat hors de l'administration 	<ul style="list-style-type: none"> - Résultats à atteindre - Services à fournir - L'administration incarne des valeurs de la communauté - Représentation

devenir, mais par l'exercice de ses droits, lesquels incluent le droit à certains services publics.

Cette réduction de l'horizon politique semble avoir deux principales conséquences. Premièrement, elle renvoie l'administration dans une sphère, celle de la gestion, où ses attributs politiques sont déconsidérés. Le discours politique la place maintenant au même niveau que celui de ses "partenaires" dans la production de "services". L'*administration* perd donc un élément qui fondait et, à maints égards, fonde toujours, sa spécificité sociale: son lien avec la gouverne de la communauté politique. À partir du moment où ce lien est pratiquement nié, il est moins étonnant que l'administration devienne un organe de *gestion*, qu'elle cherche sa finalité dans ses "résultats" plutôt que dans ses actions, et qu'elle emprunte libéralement au langage du management. Elle se place sur le même pied que les organisations sociales qui ne sont pas associées au commandement politique, principalement les entreprises oeuvrant dans le domaine commercial. On peut "laisser gérer les gestionnaires", c'est désormais la principale chose que l'on attend d'eux. Rien dans le discours ne les distingue des gestionnaires d'autres types d'organisation; leur appartenance à l'administration ne semble rien apporter de particulier. Deuxièmement, sans doute pour compenser un certain déclin de la représentation politique, l'administration doit devenir "représentative" de certains groupements reconnus dans la communauté politique. En ce sens, elle contribue toujours à la construction et au maintien de la communauté politique, cette fois en étant l'incarnation d'une image de ce que cette communauté prétend être.

Au plan du savoir-expert, le langage du management continue de fournir à l'administration une partie de son sens. Jamais avant la décennie 1990 l'administration n'a autant cherché un sens dans ses mots d'ordre, dans ses modes. Malgré les fluctuations du discours managérial, que ce soit la qualité totale, le *benchmarking*, la gestion par objectifs ou la "nouvelle gestion publique", l'administration cherche son sens dans ses moyens et ses résultats. Cela n'est pas sans conséquences. Récemment, par

exemple, sous l'influence du langage du management et d'une nouvelle conception de la gouverne, l'administration a transformé les *citoyens* en *clients*. Elle agit de manière à donner satisfaction à ses "clients". En revanche, ceux-ci en viennent à se comporter en "clients", c'est-à-dire à ne plus s'attendre à influencer les politiques publiques, bien qu'ils "participent" à déterminer les détails de la production des services. Cette participation tient souvent lieu de débat démocratique.

Le déclin du commandement, combiné avec la montée du management, fait émerger d'autres types ou modes d'organisation qui semblent plus à même de satisfaire les attentes des clients. L'administration se voit accorder un nouveau statut et des attributions réduites. Par exemple, elle effectue des consultations et forme des partenariats en vue d'atteindre les résultats recherchés par les clients. Il se crée une zone d'ombre ni vraiment publique, ni totalement privée, axée sur les services à produire et les besoins à satisfaire et qui ne répond ni uniquement au commandement politique, ni complètement au régime économique du marché. La notion de "résultat" émerge comme point de contact entre ces deux zones.

En tenant compte de ces conclusions, quelle est l'application pratique de la recherche? La pratique, remarque F. Dumont, semble avoir deux intentions, la vérité et la pertinence. Selon lui, l'application de la connaissance ne vient pas de la vérité mais de la *pertinence*, car "on n'ajoute pas un sens à une vérité"². À cet égard, l'application de la recherche serait dans la pertinence de la recherche pour l'administration actuelle.

Il y a, premièrement, l'importance de la notion de légitimité. Celle-ci permet de rendre plus explicites les fondements de l'existence de l'administration dans le social.

²F. Dumont, L'anthropologie en l'absence de l'homme, Paris, Presses Universitaires de France, 1981, p.21. L'auteur ajoute: "À la vérification propre à une démarche se mêle le sens de cette démarche elle-même. C'est ce qui permet d'ailleurs à la connaissance obtenue de *s'appliquer*." *ibid.*

L'administration constitue une institution humaine au coeur de la communauté politique. Elle est intimement liée à la formation de cette communauté, et contribue à la maintenir. La reconnaissance des fondements de cette légitimité peut aider à relativiser ces fondements, à faire voir de possibles corrélations et à mieux saisir les limites de chaque fondement pris individuellement. Ainsi, la conception voulant que la responsabilité ministérielle, assise importante du fondement politique, soit le meilleur, sinon le seul, soutien d'une administration démocratique apparaît plutôt discutable. L'association étroite entre les politiciens et les fonctionnaires entre 1919 et 1960, l'âge d'or du mandarinat, ne fut pas pour autant un âge d'or démocratique. Au fond, si administration et démocratie doivent aller de pair, il incombe à cette "démocratie administrative" d'assurer une administration qui réponde à des volontés autres que celles des fonctionnaires ou aux impératifs techniques de la gestion. Si la responsabilité politique fut la première manière de l'assurer, il s'avère avec le temps qu'elle n'est peut-être pas la seule, dans la mesure où d'autres formes de contrôle peuvent devenir légitimes, comme c'est le cas actuellement avec l'accent placé sur les "résultats" (malgré les limites de cette notion dont nous avons fait état).

Deuxièmement, la diversité des fondements est aussi à prendre en compte. Bien que cette diversité contribue globalement à renforcer la légitimité de l'administration, chaque fondement, en lui-même, tend à l'affaiblir. Si chacun a son propre "langage", qui contribue à soutenir la légitimité, chaque langage, lorsque mis en relation avec d'autres, tend à faire apparaître la fragilité des fondements qui ne lui correspondent pas. Il se développe alors en parallèle des discours qui cherchent soit à masquer les différences, soit à construire des ponts entre les langages et les fondements. À titre d'exemple, on peut songer immédiatement à la dichotomie devenue classique entre politique et administration. Cette dichotomie visait à délimiter un espace déterminé dans la gouverne où déployer le savoir-expert, tout en continuant d'appuyer ce savoir sur le fondement politique. La relation trouble entre le *mérite*, d'abord associé au savoir-expert, et la *représentation* en est un autre exemple. La représentation a été souvent perçue comme

une atteinte au mérite puisqu'elle faisait intervenir des attributs qui ne paraissaient pas fondés en regard du savoir-expert. Pourtant, même si le mérite est toujours à l'avant-plan, il est pratiquement impossible d'imaginer aujourd'hui une administration légitime sans la présence en son sein d'un certain nombre de membres des groupes reconnus comme partie intégrante de la communauté politique. Aussi, le discours actuel tend-il à faire apparaître la représentation comme un élargissement de la signification du principe du mérite. Combiné à la représentation, ce dernier en vient à symboliser l'égalité de tous les citoyens face aux emplois publics³.

Troisièmement, le style d'administration qui articulait commandement politique et savoir-expert ne semble plus en mesure de maintenir sa légitimité. De fait, il est permis de croire que l'accent placé sur la performance, le partenariat, les résultats, etc. constitue un fondement émergent de la légitimité de l'administration. Ce fondement, contrairement au discours dominant, se destinerait non pas à se substituer aux fondements antérieurs, mais à compenser leurs limites. Aussi, une meilleure compréhension des fondements de la légitimité contribuerait non seulement à soutenir la légitimité de l'administration mais aussi, globalement, celle de l'appareil de gouverne de la communauté politique. Une telle compréhension rendrait plus explicite le fait que la communauté est toujours *gouvernée*, et qu'à ce titre elle peut encore faire des choix.

Enfin, quatrièmement, il se dégage aussi de la recherche une application méthodologique associée à l'interdisciplinarité. Cette recherche a montré que la combinaison de disciplines des sciences humaines liée à un questionnement pouvait faire ressortir des aspects de l'administration qu'une approche monodisciplinaire, à notre avis, aurait eu tendance à écarter faute de pertinence. Sans épuiser toutes les réponses possibles, cette recherche a néanmoins apporté, croyons-nous, une "version plausible" de la connaissance sur l'administration. À cet égard, en évitant de classer l'objet de

³Pour un exemple d'action récente dans ce domaine, voir "Government aims to triple minority hires", The Citizen, Ottawa, 7 juillet 2000, pp.A-1, A-2.

recherche dans l'une ou l'autre des disciplines propices à son examen, l'approche interdisciplinaire nous a permis d'élargir l'éventail des réponses possibles à notre question. De grandes questions continuent de préoccuper la communauté politique et les réponses à ces questions pourraient potentiellement bénéficier d'une telle approche. Au plan administratif, on peut penser, par exemple, aux problèmes de l'imputabilité ou de la responsabilité dans le nouveau contexte de la gouverne. On peut songer aussi, au plan plus politique, aux relations entre les niveaux de gouvernement, aux questions concernant les Autochtones, à la protection de l'environnement, au partage de la richesse, à l'éducation, etc.

Si l'État est une idée, peut-on, comme le voudraient certains, envisager la gouverne sans gouvernement, sans administration? Deux grandes voies d'avenir semblent se dessiner. D'abord, il est envisageable que se poursuive la tendance actuelle d'axer le rôle de l'administration sur les services. Elle continuera alors à douter de sa spécificité pour se fondre graduellement dans le social. Dans ce cas, la communauté politique risque de plus en plus d'avoir pour finalité d'être "fonctionnelle", et toute contestation de son ordre ou de cette finalité d'être perçue comme "dysfonctionnelle", ou encore non pertinente. À l'origine de cette tendance, il semble que l'administration ne soit plus en mesure de réunir suffisamment de savoir-expert et de légitimité politique pour répondre aux nécessités de la gouverne d'une communauté politique de plus en plus axée sur la technique. L'appareil complexe qui est en voie de se construire pour la remplacer, ou tout au moins de suppléer à ses limites, maintient une société technicienne et apparaît nécessaire en regard des impératifs de ce type de société. En outre, pour compenser le déclin du commandement politique, et répondre aux vœux de ses clients, l'administration et ses "partenaires" instaurent une participation accrue des clients à la détermination des services à fournir. En un sens, la communauté risque de se transformer en technocratie sans technocrates. Il est révélateur, en effet, que les contrôles soient désormais placés au terme de l'action administrative, sans que le contenu normatif de cette action ne soit explicitement reconnu. Un danger existe de voir les *services* ou les

résultats devenir des fins en eux-mêmes, d'avoir une administration de plus en plus "efficace" dans des domaines de moins en moins porteurs de sens au-delà de "résultats" concrets. Les "techniques administratives", comme le partenariat, par exemple, tracerait certaines limites et, par conséquent, indiqueraient, par défaut, les finalités. Corollairement, il deviendrait de moins en moins vraisemblable d'envisager l'organisation de la société autrement que sous l'angle de sa gestion.

En somme, ce qui menace de s'étioler, c'est la capacité d'imaginer des parcours "politiques", c'est-à-dire des voies qui appartiennent à un autre ordre que celui des moyens ou des résultats. Dès lors, l'autre voie possible consisterait à vivifier l'influence explicite du politique. L'administration a puissamment contribué à la formation de la communauté politique. Elle a, par exemple, rendu possibles les impératifs d'expansion qu'elle s'était fixée. Plus tard, elle a assuré le fonctionnement d'une société de plus en plus complexe. Elle continue de contribuer à l'existence symbolique de cette communauté par sa représentativité. Le plus grand obstacle dans la voie politique, cependant, vient de ce que les sources de sens semblent lui faire défaut. La légitimité des interventions du commandement, de l'autorité, s'étant graduellement érodée, elle ne saurait être restaurée du jour au lendemain. De plus, l'espace public ne semble pas se prêter à ce qui aurait les apparences d'un retour en arrière. Par exemple, avec l'adoption de la Charte des droits et libertés, l'usage de l'autorité doit souvent se justifier devant les tribunaux. Au nom de "libertés fondamentales", c'est-à-dire de libertés fondamentalement individuelles, l'intervention de l'autorité est circonscrite dans des limites raisonnables "dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique", pour reprendre les termes mêmes de la Charte. On assiste alors à la montée en force du droit comme élément de contrôle et comme pouvoir de décision en dernier ressort sur les questions controversées qu'affronte la communauté politique. (Par exemple, les droits politiques des fonctionnaires sont examinés dans une perspective de droits fondamentaux et non dans celui d'une institution, l'administration, ayant des fondements de légitimité qui lui sont particuliers).

Corrélativement, au plan administratif, il se développe un “droit administratif” assez semblable à celui des pays de droit administratif⁴, à la différence qu’il n’en porte pas le nom et qu’il contribue peu à l’élaboration d’une légitimation juridique de l’administration ou de ses actes. De fait, il se conçoit largement comme étant au-dessus des contingences de l’action. Il tend à envisager l’administration à la fois comme une menace potentielle à certains droits et comme un outil pour en réaliser certains autres. Conséquemment, dans l’un ou l’autre cas, le droit tend à placer l’administration “sous surveillance”. En outre, l’accroissement du rôle des organisations supra-nationales limite les possibilités d’innovation politique.

Dès son origine, l’administration s’est constituée comme “pratique sociale” qui s’insère dans un groupe humain, une communauté politique particulière. Elle a rendu certaines actions possibles. Elle a notamment permis à la communauté politique de se concevoir maîtresse de ses actes et, surtout, d’agir. Pour se conserver, elle doit être perçue comme légitime et, lorsque cette légitimité lui fait défaut, entreprendre les modifications et les ajustements susceptibles de la restaurer. C’est ce qui s’est produit historiquement et, jusqu’à un certain point, c’est ce qui continue de se produire.

Notre recherche a montré que le sens de l’action de l’administration se repère en dehors d’elle-même. Pratique sociale, l’administration se situe au carrefour d’autres pratiques du même genre, qu’elle guide ou rend possible. À cet égard, elle requiert certaines conditions de possibilité. Le fait que son action actuelle se situe dans

⁴C’est notre expérience personnelle que les fonctionnaires agissent de moins en moins sans qu’une opinion juridique ne viennent baliser ce qui est “permis” ou comment l’action peut se déployer dans le respect des normes juridiques. Dans certains cas, le jugement d’un tribunal ordinaire ou administratif vient couper court à l’action envisagée et forcer une relecture de la situation (c’est-à-dire, souvent, la rédaction d’autres opinions juridiques) à la lumière des conditions créées par ce jugement. La tentative actuelle de refaire la classification des emplois d’une large partie de l’administration et la modification des échelles de salaire à partir de décisions d’un tribunal administratif sont deux illustrations probantes de cette tendance.

l'application d'un savoir-expert axé sur les "résultats" est un indice que le sens se trouve désormais dans l'action elle-même, dans une orientation essentiellement technique. Mais, l'administration peut-elle n'être qu'action, comme le voudrait un certain plaidoyer? Peut-elle se passer d'un discours normatif qui justifie sa présence et ses actes, d'un langage qui lui indique où agir et comment le faire? Si, d'un côté, ses actions ne peuvent s'accomplir sans technicité, il n'en demeure pas moins, de l'autre, qu'elles ne s'y réduisent jamais totalement.

Bibliographie

Sources primaires

1. Commissions royales

Rapport de la Commission du service civil, Premier et second rapport, document de la Session no. 19, 1869; Rapport final, document de la Session no. 64, 1870. (Commission Langton)

Rapport de la commission royale des chemins de fer, Document de la session 8A, (Commission Galt), 1888.

Rapport de la Commission du service civil, premier rapport, document de la session no. 113, 1881; second rapport avec annexe et rapport de la minorité, document de la session no. 32, 1882. (Commission McInnes).

Rapport des commissaires royaux chargés de s'enquérir de certaines matières relatives au service civil du Canada, 1892, Document de la Session no. 16c, (avec Minutes des témoignages), 1892. (Commission Hague).

Rapport des commissaires, Document parlementaire no. 29a, 1908. (Commission Courtney)

Report of the Commissioners, Volume I, 1912, Sessional Papers No. 57, 1913. (Commission Morine).

Report of the Royal Commission on Technical and Professional Services, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1930. (Commission Beatty).

Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1940. (Commission Rowell-Sirois).

Report of the Royal Commission on Administrative Classifications in the Public Service, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1946. (Commission Gordon).

Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1962-1964, 5 tomes. (Commission Glassco).

Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité: rapport final, Ottawa, Approvisionnement et services, 1979 et Rapport intérimaire, Ottawa, Approvisionnement et services, 1977. (Commission Lambert).

Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, Ottawa, Imprimeur de la Reine, (5 volumes)1967-1969; et Rapport Préliminaire, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965. (Commission Laurendeau-Dunton).

Rapport de la commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, Ottawa, Information Canada, 1970. (Commission Bird).

Rapport de la commission sur l'égalité en matière d'emploi, Ottawa, Approvisionnement et services, 1984. (Commission Abella).

2. Comités parlementaires

Rapport du comité spécial nommé pour s'enquérir de la condition actuelle du service civil, Journaux de la Chambre des communes, 1877, Appendice no.7. (Comité Casey).

Special Committee to Inquire into the Working of the Staff of the Inside Civil Service, House of Commons Journal, 1919, Appendix 6.

Special Committee on Bill No. 122 - An Act to Amend the Civil Service Act, Minutes of Proceedings and Evidence, 1921. (Comité Spinney).

Comité spécial nommé pour s'enquérir de l'administration du chapitre 12, 8-9 George V, une loi concernant le service civil du Canada, Journaux de la Chambre des Communes, 1923.

Comité spécial pour s'enquérir de l'application de la loi du Service civil, Procès-verbal et témoignages, 1938. (Comité Pouliot).

Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des Communes concernant les relations entre employeur et employés dans la Fonction publique, Procès-verbaux et témoignages, 1966.

Comité législatif H, Procès-verbaux et témoignages, 1992.

3. Autres rapports et documents

Report of the Commissioners appointed to investigate and report on the state of the several Public Departments of this Province, 20 janvier 1840, Appendix to the Journal of the House of Assembly of Upper Canada, Vol. 184, 1839-40.

Arthur Young & Company, Rapport accompagnant l'envoi de la classification du Service civil du Canada, J. De la Broquerie Taché, Imprimeur de sa Très Excellent Majesté le Roi, Ottawa, 1919.

Bureau du Conseil privé, Rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 1993-2000.

Bureau du Conseil privé, Repenser le rôle de l'État, Ottawa, 1996.

Bureau du Conseil privé, La Relève: Un parti pris pour l'action, Ottawa, 1997.

Bureau du Conseil privé, La responsabilité constitutionnelle, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, réédition, 1993.

Chambre des Communes, Débats, 1868-1999.

Commission d'examen du Service Civil, Rapport annuel, 1883-1908; Documents de la Session, 1884-1909.

Commission du Service civil, Administration du personnel dans le service public, Ottawa, Commission du Service civil, 1959.

Commission du Service civil / Commission de la fonction publique, Rapport annuel, de 1908 à 1998-1999.

Conseil du Trésor, Repenser le rôle de l'État - Un gouvernement pour les Canadiens, Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor, 1997.

Darcy McGee, Thomas, Report on the Origins of the Public Departments, Submission to Council, 1863, Transcription du document d'archive RG1, E7, vol 59A.

Debates of the Legislative Assembly of United Canada, Vol III, 1843, Montréal, Centre de recherche en histoire économique du Canada Français, 1975.

Débats parlementaires sur la question de la Confédération, 6 février 1865, Québec, Hunter, Rose et Lemieux, 1865.

Fonction publique 2000 - Le renouvellement de la fonction publique du Canada, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1990.

Fonction publique 2000 - Les progrès réalisés, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 1992.

Le rapport Durham, Montréal, L'Hexagone, Édition Typo, 1990.

McLean, S., Rapport sur les commissions de chemin de fer, Documents de la session 20A, 1902.

Murray, George, Rapport sur l'organisation du service public du Canada, Document parlementaire no. 57a, 1913.

Nouvelles initiatives de gestion: Résultats initiaux du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, (Comité Nielsen), Ottawa, Approvisionnement et Services, 1985.

Rapport du comité préparatoire des négociations collectives dans la fonction publique, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965.

Rapport du comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite, Ottawa, Approvisionnement et services, 1979. (Comité D'Avignon)

Report of the Commissioners of Inquiry into the Grievances Complained of in Lower Canada,
British Parliamentary Papers, Colonies/Canada 4, Shannon, Irish University Press, 1968.

4. Recueils de documents

Doughty A. et McArthur D. (éd), Documents relatifs à l'histoire constitutionnelle du Canada, 1791-1818, Ottawa, J. Taché, Imprimeur de Sa Très Excellente Majesté le Roi, 1915.

Doughty A. et Story, N. (éd), Documents relatifs à l'histoire constitutionnelle du Canada, 1819-1828, Ottawa, J.-O. Patenaude, Imprimeur de Sa Très Excellente Majesté le Roi, 1935.

Elgin-Grey Papers, 1846-1852, Ottawa, J.-O. Patenaude, vol I, 1937.

Kennedy, W., Statutes, Treaties and Documents of the Canadian Constitution, 1713-1929, Toronto, Oxford University Press, 2^e édition, 1930.

Shortt A. et Doughty A. (éd), Documents relatifs à l'histoire constitutionnelle du Canada, 1759-1791, Ottawa, T. Mulvey, Imprimeur de Sa Très Excellente Majesté le Roi, 2^e édition, 2 tomes, 1921.

The Correspondance of Lieut. Governor John Graves Simcoe, Toronto, Ontario Historical Society, 1923.

Livres, articles et thèses

Abella, I., "The 'Sydenham Election'", Canadian Historical Review, XLVII (4), 1966, pp.326-343.

Abrams, Philip, "Notes on the Difficulties of Studying the State", Journal of Historical Sociology, 1(1), 1988, pp.58-89.

Anstead C. et Bouchier, N., "The 'Tomstone Affairs', 1845: Woodstock Tories and Cultural Change", Ontario History, 86(4), 1994, pp.363-381.

Archibald, Kathleen, Les deux sexes dans la fonction publique, Ottawa, Commission de la Fonction publique, 1969.

Armit, Amelita et Bourgault, Jacques (ed), Hard Choices or No Choices/L'heure des choix difficiles: L'évaluation de l'examen des programmes, Toronto, L'Institut d'administration publique du Canada, 1996.

Armstrong J. et Lenihan, D., From Controlling to Collaborating: When Governments Want to Be Partners, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1998.

Astley, W., "Administrative Science as Socially Constructed Truth", Administrative Science Quarterly, 30(4), 1985, pp.497-513.

Aucoin, Peter, "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums", Governance, 3(2), 1990, pp.115-137.

-----, The New Public Management : Canada in a Comparative Perspective, Montréal, Institute for Research on Public Policy, 1995.

Bachelard, Gaston, La formation de l'esprit scientifique, Paris, J. Vrin, 15è tirage, 1993.

Badie, Bertrand et Birnbaum, Pierre, Sociologie de l'État, Paris, Grasset, 1979.

Bastid, P. et al, L'idée de légitimité, Paris, Presses Universitaires de France, 1967.

Bastid, P., "L'idée de légitimité", P. Bastid et al. L'idée de légitimité, Paris, Presses Universitaires de France, 1967, pp.1-15.

Beiner, Ronald, "The Classical Method of Political Science, and its Relation to the Study of Contemporary Politics", Government and Opposition, 19(4), 1984, pp.471-485.

Bekke H., Perry J. et Toonen T., "Introduction: Conceptualizing Civil Service Systems", H. Bekke, J. Perry et T. Toonen (ed.), Civil Service Systems in Comparative Perspective, Bloomington & Indianapolis, Indiana University Press, 1996, pp.1-10.

Bekke H., Perry, J.,et Toonen, T. (ed.), Civil Service Systems in Comparative Perspective, Bloomington & Indianapolis, Indiana University Press, 1996.

Bellavance, Michel, "La rébellion de 1837 et les modèles théoriques de l'émergence de la nation et du nationalisme", Revue d'histoire de l'Amérique française, 53(3), 2000, pp.367-400.

Berger, Peter et Luckmann, Thomas, The Social Construction of Reality, Anchor Book, New York, 1966.

Bergeron, Gérard, Fonctionnement de l'État, Paris, Librairie Armand Colin, 1965.

Berle, Adolf et Means, Gardiner, The Modern Corporation and Private Property, New York, Harcourt, Brace & Ward, revised edition, 1968.

Bernier, Gérald, et Salée, Daniel, "Social Relations and Exercise of State Power in Lower Canada (1791-1840): Elements of an Analysis", Studies in Political Economy, 22, 1987, pp.101-143.

Berthelot, Jean-Michel, Les vertus de l'incertitude, Paris, Presses Universitaires de France, 1996.

Boissonneault, C.-M., "Naissance du régime parlementaire", Bulletin d'histoire politique, 6(3), 1998, pp.9-25.

Boudon, Raymond, La logique du social - Introduction à l'analyse sociologique, Paris, Hachette, 1979.

Bouilloud, Jean-Philippe et Lecuyer, Bernard-Pierre (sous la direction de), L'invention de la gestion: histoire et pratiques, Paris, L'Harmattan, 1994.

Bourdieu, Pierre, Raisons pratiques, Paris, Seuil, 1994.

Bourinot, J., How Canada is Governed, Toronto, The Copp, Clark Co. Ltd, 7^e édition, 1909.

Briquet, J.-L. et Sawicki, F., Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines, Paris, Presses Universitaires de France, 1998.

Brown, R. et Cook, R., Canada, 1896-1921: A Nation Transformed, Toronto, McClelland and Stewart, 1974.

Buckner, Phillip, The Transition to Responsible Government - British Policy in British North-America, 1815-1850, Westport, Conn., Greenwood Press, 1985.

-----, "The Maritimes and Confederation: A Reassessment", Canadian Historical Review, LXXI(1), 1990, pp.1-35.

Burdeau, Georges, Méthode de la science politique, Paris, Dalloz, 1959.

-----, L'État, Paris, Seuil, 1970.

Cadigan, S., "Paternalism and Politics: Sir Francis Head, the Orange Order, and the Election of 1836", Canadian Historical Review, LXXII(3), 1991, pp.319-347.

Campbell, C., "Does Reinvention Need Reinvention? Lessons from Truncated Managerialism in Britain", Governance, 8(4), 1995, pp.479-504.

Careless, J., "The Place, the Office, the Times and the Men", J. Careless (ed.) The Pre-Confederation Premiers: Ontario Government Leaders, 1841-1867, Toronto, University of Toronto Press, 1980, pp.3-31.

Careless, J. (ed.), The Pre-Confederation Premiers: Ontario Government Leaders, 1841-1867, Toronto, University of Toronto Press, 1980.

Caron, Daniel, Territoire et autonomie politique: configurations émergentes des relations entre Aborigènes et administrations française, britannique et canadienne, Thèse de doctorat, Université de Montréal, 1994.

Carson, J.J., "Bilingualism in the Public Service", Administration Publique du Canada, 15(2), 1972, pp.190-195.

Carty, R. et Ward, W. (ed), National Politics and Community in Canada, Vancouver, University of British Columbia Press, 1986.

Chandler, Alfred, La main visible des managers, une analyse historique, Paris, Economica, 1988.

Chapman, Brian, The Profession of Government - The Public Service in Europe, London, Allen & Unwin, 1959.

Charih M. et Rouillard, L., "The New Public Management", M. Charih et A. Daniels (ed.), New Public Management and Public Administration in Canada, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1997, pp.27-45.

Charih, M. et Daniels, A. (ed.) New Public Management and Public Administration in Canada, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1997.

Chester, Norman, The English Administrative System, 1780-1870, Oxford, Clarendon Press, 1981.

Chevallier, Jacques, "L'accélération de l'action administrative", Revue française d'administration publique, no. 84, 1997, pp.593-607.

Chevallier, Jacques et Loschak, Danièle, Science administrative, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1978, (2 tomes).

-----, "Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française", Revue française d'administration publique, 24, 1982, pp.679-720.

-----, Danièle, La science administrative, Paris, Presses Universitaires de France, coll. *Que sais-je?*, 1987.

Collectif, La bureaucratie, Paris, Collection 10/18, 1976.

Cornell, P., The Alignment of Political Groups in Canada, 1841-1867, University of Toronto Press, Toronto, 1962.

-----, The Great Coalition, Ottawa, Canadian Historical Association, 1966.

Côté, J.-O., Political Appointments and Elections in the Province of Canada, From 1841 to 1865, Ottawa, G. E. Desbarats, 2^e édition, 1866.

Curtis, Bruce, "Révolution gouvernementale et savoir politique au Canada-Uni", Sociologie et société, XXIV (1), 1992, pp.169-179.

-----, "Comment dénombrer les serviteurs de l'État au Canada-Uni - Essai méthodologique", Revue d'histoire de l'Amérique française, 46(4), 1993, pp.607-628.

-----, "The Canada 'Blue Book' and the Administrative Capacity of the Canadian State, 1822-1867", Canadian Historical Review, LXXIV(4), 1993, pp.535-565.

Dagenais, Michèle, Des pouvoirs et des hommes : l'administration municipale de Montréal, 1900-1950, Montréal, Institut d'administration publique du Canada / McGill-Queen's University Press, 2000.

Dawson, Robert, Principle of official independence, Toronto, S.B. Gundy, 1922.

-----, The Civil Service of Canada, London, Oxford University Press, 1929.

De Montricher, Nicole, "Les valeurs du secteur public face aux réformes administratives", G. Peters et D. Savoie (éd.), Réformer le secteur public: où en sommes-nous?, Ottawa/Québec, Centre canadien de gestion/Presses de l'Université Laval, 1998 pp.81-101.

De Jouvenel, Bertrand, Du pouvoir, Paris, Hachette Littératures, 1998.

Debbasch, Charles, "Le temps et l'administration, vers une chrono-administration?" Revue française d'administration publique, no.23, 1982, pp.481-486.

Della Fave, L., "Toward an Explanation of the Legitimation Process", Social Forces, 65(2), 1986, pp.476-500.

Denhardt, R., The Pursuit of Significance - Strategies for Managerial Success in Public Organizations, Belmont, Ca, Wodsworth, 1993.

Denton, T., "Ministerial Responsibility: A Contemporary Perspective", R. Schultz, O. Kruhlak et J. Terry (ed.), The Canadian Political Process, Toronto, Holt, Rinehart and Winston of Canada, 3^e édition, 1979, pp.344-362.

Divine, Donna, "A Political Theory of Bureaucracy", Public Administration, Vol 57, 1979, pp.143-158.

Doern, Bruce et Sutherland, Sharon, La bureaucratie au Canada, son contrôle et sa réforme, Ottawa, Approvisionnement et services, 1986.

Doherty, B., Slaves of the Lamp - A History of the Federal Civil Service Organizations, 1865-1924, Victoria, Orca Book Publishers, 1990.

Dotson, Arch, "Fundamental Approaches to Administrative Responsibility", Western Political Quarterly, X(3), 1957, pp.701-727.

Duchastel, J. et Laberge, D., "La recherche comme espace de médiation interdisciplinaire", Sociologie et société, XXXI(1), 1999, pp.63-76.

Dumas, Brigitte, "Les savoirs nomades", Sociologie et société, XXXI(1), 1999, pp.51-62.

Dumont, Fernand, Les idéologies, Paris, Presses Universitaires de France, 1974.

-----, L'anthropologie en l'absence de l'homme, Paris, Presses Universitaires de France, 1981.

Duran, P., "Piloter l'action publique avec ou sans le droit?", Politique et management public, 11(4), 1993, pp.1-45.

Dussault, René et Borgeat, Louis, Traité de droit administratif, Québec, Les Presse de l'Université Laval, 1984.

Duverger, Maurice, Méthodes des sciences sociales, Paris, PUF/Thémis, 3^e édition, 1964.

Dwivedi, O. (ed.), The Administrative State in Canada, University of Toronto Press, Toronto, 1982.

Dwivedi O. et Gow, I., From Bureaucracy to Public Management, Toronto, Institut d'administration publique, 1999.

Dwivedi, O. et Phidd, R., "Public Service Reform in Canada", John Halligan (ed.), Public Service Reform, Canberra, Centre for Research in Public Sector Management, 1999, pp.37-60.

Eaton, Dorman, Civil Service in Great Britain - A history of abuses and reforms and their bearing upon American politics, New York, Harper & Brothers, 1880.

Ellul, Jacques, La technique ou l'enjeu du siècle, Paris, Armand Colin, 1954.

English, John, The Decline of Politics - The Conservatives and the Party System, 1901-20, Toronto, University of Toronto Press, 1977.

Faure, O., "La mise en oeuvre de l'interdisciplinarité: barrières institutionnelles et intellectuelles", E. Portella (dir.), Entre savoirs, l'interdisciplinarité en acte, Paris, Érès, 1992, pp.109-116.

Ferrero, Guillermo, Pouvoir, les génies invisibles de la cité, Paris, Librairie générale française, 1988.

Finer, Herman, "Administrative Responsibility in Democratic Government", Public Administration Review, 1, 1941, pp.335-350.

-----, "The Transmission of Benthamite Ideas, 1820-1850", G. Sutherland (ed.), Studies in the Growth of Nineteenth-Century Government, London, Routledge & Kegan Paul, 1972, pp.11-32.

Ford, R. et Zussman, David (éd.), Alternative Service Delivery: Sharing Governance in Canada, Toronto, Institut d'administration publique du Canada/KPMG, 1997.

Forsey, Eugene, Les Canadiens et leur système de gouvernement, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 4^e édition, 1997.

Fougère, L., La fonction publique, Bruxelles, Institut international des sciences administratives, Unesco, 1966.

Francis, Mark, Governors and Settlers - Images of Authority in the British Colonies, 1820-1860, Christchurch, Canterbury University Press, 1992.

Frégault, Guy, Histoire de la Nouvelle-France, IX, La guerre de conquête, Montréal, Fides, 1963.

Freitag, Michel, Le naufrage de l'Université et autres essais d'épistémologie politique, Québec, Éditions Nota bene, 1998.

Freund, Julien, L'essence du politique, Paris, Sirey, 1965.

-----, Les théories des sciences humaines, Paris, Presses Universitaires de France, 1973.

Friedrich, Carl, "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility", Public Policy, 1, 1940, pp.3-24.

Galbraith, John K., Le nouvel État industriel, Paris, Gallimard, 3^e édition, 1989.

Garant, Patrice, Droit administratif, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 3^e et 4^e édition, 1993 et 1996.

Garrett, John, The Management of Government, Middlesex, Penguin Books Ltd., 1972.

Gilbert, Charles, "The Framework of Administrative Responsibility", The Journal of Politics, 21, 1959, pp.373-407.

Goetz, Klaus, "Politique, fonctionnaires et légitimité administrative en Allemagne", Revue française d'administration publique, no.86, 1998, pp.183-194.

Goldmann, Lucien, Épistémologie et philosophie politique, Paris, Denoël/Gonthier, 1978.

Goldring, Philip, "Province and Nation: Problems of Imperial Rule in Lower Canada, 1820 to 1841", The Journal of Imperial and Commonwealth History, IX(1), 1980, pp.38-56.

Gordon, A., "Patronage, Etiquette, and the Science of Connexion: Edmund Bristol and Political Management, 1911-1921", The Canadian Historical Review, 80(1), 1999, pp.1-31.

Gosselin, E., et Boyd. R., "L'administration publique dans un pays bilingue et biculturel" (Un débat), Administration publique du Canada, 6(4), 1964, pp.407-433.

Gournay, Bernard, Introduction à la science administrative, Paris, Armand Colin, 1970.

Gow, Iain, "L'administration publique et le discours politique au Québec, de Lord Durham à nos jours", Revue canadienne de science politique, XXIII(4), 1988, pp.685-711.

-----, Learning from Others, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1994.

-----, "Les problématiques changeantes en administration publique (1965-1992)", Revue québécoise de science politique, no.23, 1993, pp.59-105.

-----, "La théorie politique de Gérard Bergeron - Une clé pour l'administration publique", V. Lemieux, J.-W. Lapierre J. Zylberberg (s. la dir. de), Être contemporain: mélange en l'honneur de Gérard Bergeron, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, 1992.

Gow, I., Barrette, M., Dion, S. et Fortmann, M., Introduction à l'administration publique, Boucherville, Gaétan Morin, édition mise à jour, 1993.

Gowan, P., "The Origins of the Administrative Elite", New Left Review, no.162, 1987, pp.4-34.

Granatstein, J., The Ottawa Men - The Civil Service Mandarins, 1935-1957, Toronto, Oxford University Press, 1982.

Greer, Alan et Radforth, Ian (ed.), Colonial Leviathan - State Formation in Mid-Nineteenth-Century Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1992.

Greer, Alan, "1837-1838 Rebellion Reconsidered", C. Wallace et R. Bray (ed.), Reappraisals in Canadian History - Pre-Confederation, Prentice Hall Allyn and Bacon, Scarborough, 3e édition, 1999, pp.307-322.

Greve, C., Flinders, M. et Vanthiel, S., "Quangos - What's in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective", Governance, 12(2), 1999, pp.129-146.

Guba, Egon, "The Alternative Paradigm Dialog", E. Guba (ed), The Paradigm Dialog, Newbury Park, Sage, 1990, pp.17-27.

Guba, Egon (ed), The Paradigm Dialog, Newbury Park, Sage, 1990.

Gusdorf, Georges, La parole, Paris, Presses Universitaires de France, 1952.

-----, "Réflexions sur l'interdisciplinarité", Bulletin de Psychologie, tome XLII, 1990, pp.869-885.

Habermas, Jürgen, La technique et la science comme "idéologie", Paris, Tell/Gallimard, 1973.

-----, Raison et légitimité, Paris, Payot, 1978.

Haque, S., "Public Service under Challenge in the Age of Privatization", Governance, 9(2), 1996, pp.186-216.

Hayek, F., Scientisme et sciences sociales, Paris, Plon, 1953.

-----, La route de la servitude, Paris, Quadrige, 1985 (original 1946).

-----, Droit, législation et liberté, tome 1, *Règles et ordre*, Paris, Presses Universitaires de France, 3^e édition, 1992.

Heeney, A., "Civil Service Reform, 1958", Canadian Journal of Economics and Political Science, (25(1)), 1959, pp.1-10.

Henry, Jean-Pierre, "Vers la fin de l'État de droit?", Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger, no.6, 1977, pp.1207-1235.

Hockin, Thomas, "Flexible and Structured Parliamentarism : From 1848 to Contemporary Party Government", Journal of Canadian Studies, 14(2), 1979, pp.8-17.

Hodgetts, John, Pioneer Civil Service - An Administrative History of the United Canadas, 1841-1867, Toronto, University of Toronto Press, 1955.

-----, "The Civil Service and Policy Formation", Canadian Journal of Economics and Political Science, 23(4), 1957, pp.467-479.

-----, The Canadian Public Service : A Physiologie of Governement, 1867-1970, Toronto, University of Toronto Press, 1973.

-----, "Implicit Values in the Administration of Public Affairs", Kernaghan, Kenneth (ed.), Canadian Public Administration : Discipline and Profession, Toronto, Butterworths, 1983, pp.29-41.

Hodgetts, J., McCloskey, W., Whitaker, R. et Wilson, V., Histoire d'une institution- La Commission de la fonction publique du Canada, 1908-1967, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1975.

Hood, Christopher, The Limits of Administration, London, John Wiley & Sons, 1976.

-----, "A Public Management for all Seasons?", Public Administration, vol. 69, 1991, pp.3-19.

Hood, Chistopher et Jackson, Michael, Administrative Argument, Aldershot, Darnmouth Publishing, 1991.

Ingraham, Patricia, The Foundation of Merit - Public Service in American Democracy, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1995.

Ingraham P., et Ban, C., "Models of Public Management: Are they Useful to Federal Managers in the 1980s?", Public Administration Review, 46(2), 1986, pp.152-160.

Johnson, J., Becoming Prominent - Regional Leadership in Upper Canada, 1791-1841, Kingston and Montreal, McGill-Queen's University Press, 1989.

Johnson, A., "The Treasury Board of Canada and the Machinery of Government of the 1970s" Revue canadienne de science politique, IV(3), 1971, pp.346-366.

Keeling, D., Management in Government, Oxford, George Allen & Unwin, 1972.

Kelsen, Hans, Théorie générale des normes, Paris, PUF/Léviathan, 1996.

Kernaghan, Kenneth, "Representative Bureaucracy: The Canadian Perspective", Administration publique du Canada, 21(4), 1978, pp.489-512.

-----, "Power, Parliament and Public Servants in Canada: Ministerial Responsibility Reexamined", Analyse de politique / Canadian Public Policy, V(3), 1979, pp.383-396.

-----, "Empowerment and public administration: revolutionary advance or passing fancy?", Administration publique du Canada, 35(2), 1992, pp.194-214.

-----, Redécouvrir la fonction publique: Reconnaître la valeur d'une institution essentielle, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1999.

Kernaghan Kenneth et McLeod, T., "Mandarins and Ministers in the Canadian Administrative State", O. Dwivedi (ed), The Administrative State in Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1982, pp.17-30.

Kiser L. et Ostrom, E., "The Three Worlds of Action", E. Ostrom (ed.), Strategies of Political Inquiry, Beverly Hills, Sage, 1982, pp.179-222.

Koselleck, Reinart, Le futur passé - Contribution à la sémantique des temps historiques, Paris, Éditions de l'école des Hautes Études en Sciences Sociales, 1990.

Kranz, Harry, The Participatory Bureaucracy, Toronto, Lexington Book, 1976.

Krishov, S., Representative Bureaucracy, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1974.

Kroeger, A. "Changing Course: The Federal Government's Program Review of 1994-95", A. Armit et J. Bourgault (ed), Hard Choices or no Choices/L'heure des choix difficiles, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1996, pp.21-28.

Labaree, L., Royal Government in America, New York, Frederick Ungar Publishing, 1964.

Labaree, L. (ed), Royal Instructions to British Colonial Governors, New York, Octagon Books, 1967.

Laframboise, H., "Administrative reform in the federal public service: signs of a saturation psychosis", Administration publique du Canada, 14(3), 1971, pp.303-325.

Lahire, Bernard, L'homme pluriel, Paris, Nathan, 1998.

Lalande, André, Vocabulaire technique et critique de la philosophie, Paris, Quadrige/PUF, 1993, (original 1926).

Lane, Robert, "The Decline of Politics and Ideology in a Knowledgeable Society", American Sociological Review, 31(5), 1966, pp.649-662.

Laufer, Romain et Burlaud, Alain, Management public - Gestion et légitimité, Paris, Dalloz, 1980.

-----, "Les paradoxes du management public", Revue française d'administration publique, no.24, 1982, pp.665-678.

Legendre, Pierre, Trésor historique de l'État en France, Paris, Fayard, 1992.

Lemieux, Vincent, "Le sens du patronage politique", Revue d'études canadiennes, 22 (2), 1987-1988, pp.5-18.

Light, B. et Pierson, R., No Easy Road: Women in Canada 1920s to 1960s, Toronto, New Hogtown Press, 1990.

Lipset, Seymour, Political Man - The Social Bases of Politics, Garden City, (NY), Doubleday & Company, 1960.

MacDonagh, O., "The Nineteenth-Century Revolution in Government: A Reappraisal", The Historical Journal, 1(1), 1958, pp.52-67.

Macquarrie, H., "Robert Borden and the Election of 1911", Canadian Journal of Economics and Political Science, 25(2), 1959, pp.271-286.

Mallory, J.R., The Structure of Canadian Government, Toronto, Gage Publishing, revised edition, 1984.

Manin, Bernard, Principes du gouvernement représentatif, Calmann-Lévy, Paris, 1995.

Mansbridge, S., "The Lambert Report: Recommendations to Departments", Administration Publique du Canada, 22(4), 1979, pp.530-540.

March, J. et Olsen, J., Rediscovering Institutions - The Organizational Basis of Politics, New York, The Free Press, 1989.

-----, "Institutional Perspective on Political Institutions", Governance, 9(3), 1996, pp.247-264.

Marshall, P., "Empire and Authority in the later Eighteen Century", The Journal of Imperial and Commonwealth History, XV(2), 1987, pp.105-122.

Marshall, Peter, "British North America, 1760-1815", The Oxford History of the British Empire, vol. II, *The Eighteenth Century*, Oxford, Oxford University Press, 1998, pp.372-393.

Martin, Ged, "Canada from 1815", The Oxford History of the British Empire, vol. III, *The Nineteenth Century*, Oxford, Oxford University Press, 1998, pp.522-545.

-----, "Le rapport Durham et les origines du gouvernement responsable au Canada", Bulletin d'histoire politique, 6(3), 1998, pp.33-51.

Martinet, Alain-Charles, "Grandes questions épistémologiques et sciences de gestion", A.-C. Martinet (coord.), Épistémologies et sciences de la gestion, Paris, Economica, 1990, pp.9-29.

Martinet, Alain-Charles (coord.), Épistémologies et sciences de la gestion, Paris, Economica, 1990.

McSwite, O.C., Legitimacy in Public Administration, Thousand Oaks, Sage, 1997.

Merquior, J., Rousseau and Weber - Two studies in the theory of legitimacy, Boston, Routledge & Keagan Paul, 1980.

Miller, J. (ed.), The New Era in Canada, Toronto, J. M. Dent & Sons Ltd., 1917.

Mills, D., The Idea of Loyalty in Upper Canada, 1784-1850, Kingston and Montreal, McGill-Queen's University Press, 1988.

Mintzberg, Henry, "Patterns in Strategy Formation", Management Science, 24(9), 1978, pp.934-949.

Morgan, Gareth (ed.), Beyond Methods - Strategies for Social Research, Beverley Hills, Sage, 1983.

Morrel, W., British Colonial Policy in the Age of Peel and Russell, Oxford, Frank Cass &Co., 1966.

Mucchielli, A., Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines et sociales, Paris, Armand Colin, 1996.

Nadon, Sylvia, L'émergence de l'administration publique comme spécialité: l'apport des universités canadiennes, thèse de doctorat, Université de Montréal, 1996.

Noel, J., Patrons, Clients, Brokers: Ontario Society and Politics, 1791-1896, Toronto, University of Toronto Press, 1990.

Noel, S., "Dividing the Spoils: the Old and New Rules of Patronage in Canadian Politics" Journal of Canadian Studies, 22(2), 1987, pp.72-95.

OCDE, L'administration au service du public, Paris, OCDE, 1987.

OCDE, La gestion publique en mutation, Paris, OCDE, 1995.

Osbaldeston, Gordon, Organizing to Govern, Whitby, McGraw-Hill Ryerson, 1992.

Osborne, D. et Gaebler, T., Reinventing Government, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1992.

Osborne, Thomas, "Bureaucracy as a Vocation: Governmentality and Administration in Nineteenth Century Britain", Journal of Historical Sociology, 7(3), 1994, pp.289-313.

Ouellet, Fernand, Histoire économique et sociale du Québec 1760-1850, Montréal, Fides, 1966.

Owram, Doug, The Government Generation - Canadian Intellectuals and the State, 1900-1945, Toronto, University of Toronto Press, 1986.

-----, "Canada and the Empire", The Oxford History of the British Empire, vol. V, *Historiography*, Oxford, Oxford University Press, 1998, pp.146-162.

- Pal, L., "Federal Bureaucracy: Reinventing the Links between State and Society", M. Whittington et G. Williams (ed.), Canadian Politics in the 1990s, Toronto, Nelson Canada, 1995, pp.276-290.
- Paquet, Gilles, "Alternative Service Delivery: Transforming the Practices of Governance", R. Ford et D. Zussman (ed.), Alternative Service Delivery: Sharing Governance in Canada, Toronto, Institut d'administration publique du Canada / KPMG, 1997, pp.31-52.
- Paquet, Gilles et Wallot, Jean-Pierre, Patronage et pouvoir dans le Bas-Canada, 1794-1812: un essai d'économie historique, Montréal, Les Presses de l'Université du Québec, 1973.
- , "Sur quelques discontinuités dans l'expérience socio-économique du Québec: une hypothèse", Revue d'histoire de l'Amérique française, 35(4), 1982, pp.483-521.
- Parris, Henry, Constitutional Bureaucracy, Bristol, George Allen and Unwin, 1969.
- Patterson, Graeme, "An Enduring Canadian Myth: Responsible Government and the Family Compact", Journal of Canadian Studies, 12(2), 1977, pp.3-16.
- Perkin, H., The Rise of Professional Society, New York, Routledge, 1989.
- Peters, Guy, La fonction publique, l'État en transition et la fonction gouvernementale, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1993.
- Peters, Guy et Savoie, Donald (s. la dir. de), Les nouveaux défis de la gouvernance, Ottawa et Québec, Centre canadien de gestion et Presses de l'Université Laval, 1995.
- Peters, Guy et Savoie, Donald (éd.), Réformer le secteur public: où en sommes-nous? Ottawa/Québec, Centre canadien de gestion/Presses de l'Université Laval, 1998.
- Pigeon, L.-P., Rédaction et interprétation des lois, Québec, Gouvernement du Québec, 3^e édition, 1986.
- Plumptre, Timothy, Beyond the Bottom Line: Management in Government, Halifax, The Institute of Research on Public Policy, 1988.
- Polanyi, Karl, La grande transformation, Paris, Gallimard, 1983.
- Polin, Raymond, "Analyse philosophique de l'idée de légitimité" P. Bastid et al, L'idée de légitimité, Paris, Presses Universitaires de France, 1967, pp.17-28.

Pollitt, Christopher, Managerialism and the Public Service - The Anglo-American Experience, Cambridge (Mass.), Basil Blackwell Inc., 2è édition, 1993.

-----, "Techniques de gestion pour le secteur public: de la doctrine à la pratique", Guy Peters et Donald Savoie (s. la dir. de), Les nouveaux défis de la gouvernance, Ottawa et Québec, Centre canadien de gestion et Presses de l'Université Laval, 1995, pp.179-215.

-----, Techniques de gestion pour le secteur public, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1995.

Porter, John, "Higher Public Servants and the Bureaucratic Elite in Canada", Canadian Journal of Economics and Political Science, 24(4), 1958, pp.483-501.

Pross, Paul, "Space, Function, and Interest: The Problem of Legitimacy in the Canadian State", O. Dwivedi (ed.), The Administrative State in Canada, University of Toronto Press, Toronto, 1982, pp.107-129.

Purchase B. et Hirshhorn, R., Pour une gestion efficace de l'État, École des études en politiques publiques, Kingston, Université Queen's, 1994.

R.K. Carty, "On the Road Again: 'The Stalled Omnibus' Revisited", C.E.S. Franks et al, Canada's Century: Governance in a Maturing Society, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 1995, pp.187-202.

Radforth, Ian, "Sydenham and Utilitarian Reform", A. Greer et I. Radforth (ed.), Colonial Leviathan - State Formation in Mid-Nineteenth-Century Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1992, pp.64-102.

Rasmussen, Kenneth, Administrative Philosophy in Canada - A Study of Federal Public Service Inquiries: 1867-1979, thèse de doctorat, University of Toronto, 1990.

-----, "Administrative Reform and the Quest for Bureaucratic Autonomy, 1867-1919", Journal of Canadian Studies, 29(3), 1994, pp.45-60.

Resweber, Jean-Paul, La méthode interdisciplinaire, Paris, Presses Universitaires de France, 1981.

Rhodes, R., "The New Governance: Governing without Government", Political Studies, XLIV (4), 1996, pp.652-667.

Richards, P., Patronage in British Government, Toronto, University of Toronto Press, 1963.

Roberts, Alasdair, So-called Experts, Toronto, L'institut d'administration publique du Canada, 1996.

Romney, Paul, "From the Rule of Law to Responsible Government: Ontario Political Culture and the the Origin of Canadian Statism", Canadian Historical Association, Historical Papers, 1988, 86-119.

Rouban, Luc, "La 'culture' de la fonction publique et la réforme administrative", Guy Peters et Donald Savoie (s. la dir. de), Les nouveaux défis de la gouvernance, Ottawa et Québec, Centre canadien de gestion et Presses de l'Université Laval, 1995, pp.19-48.

-----, "Les transformations de l'action publique", Revue française d'administration publique, no. 86, 1998, pp.157-165.

Rowat, Donald, "Canada's Royal Commission on Government Organization", Public Administration, vol. 41, 1963, pp.193-205.

Savoie, Donald, Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1994.

-----, Mondialisation et gestion publique, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1994.

-----, "What is wrong with the new public management?" Administration publique du Canada, 38(1), 1995, pp.112-121.

-----, Governing from the Centre - The Concentration of Power in Canadian Politics, Toronto, University of Toronto Press, 1999.

Schaar, J.H., Legitimacy in the Modern State, Transaction Books, New Brunswick (USA), 1981.

Schaar, J.H., "Legitimacy in the Modern State", J.H. Schaar, Legitimacy in the Modern State, Transaction Books, New Brunswick (USA), 1981, pp.15-51.

Schmitt, Carl, Du politique - "légalité et légitimité" et autres essais, Pardès, Puiseaux, 1990.

Schmitt, Carl, "Légalité et légitimité", Du politique - "légalité et légitimité" et autres essais, Pardès, Puiseaux, 1990, pp.39-64.

Schutz, Alfred, The Problem of Social Reality, La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 1982.

-----, Le chercheur et le quotidien, Paris, Méridiens Klincksieck, 1987.

Seidle, Leslie (ed.), Rethinking Government: Reform or Reinvention, Montréal, Institute for Research in Public Policy, 1993.

Self, Peter, Administrative Theories and Politics: An Enquiry into the Structure and Processes of Modern Government, London, Allen & Unwin, 2è édition, 1977.

Silberman, Bernard, Cages of Reason - The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States and Great Britain, Chicago, University of Chicago Press, 1993.

Simard, Carole, L'administration contre les femmes: la reproduction des différences sexuelles dans la fonction publique canadienne, Montréal, Boréal express, 1983.

Smith, M. Government in Zazzau, 1800-1950, London, Oxford University Press, 1970.

Smith, David, "Patronage in Britain and Canada: An Historical Perspective", Journal of Canadian Studies, 22(2), 1987-88, pp.34-54.

Stacey, J. (ed.) Historical documents of Canada, vol V, Toronto, Mcmillan of Canada, 1972.

Steele, I., "The Anointed, the Appointed, and the Elected: Governance of the British Empire, 1689-1784", The Oxford History of the British Empire, vol. II, *The Eighteenth Century*, Oxford, Oxford University Press, 1998, pp.105-127.

Stewart, Gordon, "Political Patronage under Macdonald and Laurier, 1878-1911", American Review of Canadian Studies, 10, 1980, pp.3-26.

-----, "John A. Macdonald's Greatest Triumph", Canadian Historical Review, LXIII (1), 1982, pp.3-33.

-----, "The Origins of Canadian Politics and John A. Macdonald", R. Carty et W. Ward (ed), National Politics and Community in Canada, Vancouver, University of British Columbia Press, 1986, pp.15-47.

-----, The Origins of Canadian Politics- A Comparative Approach, Vancouver, University of British Columbia Press, 1986.

Stone, Bruce, "Administrative Accountability in the 'Westminster' Democracies: Towards a New Conceptual Framework", Governance, 8(4), 1995, pp.505-526.

Stryker, R., "Rules, Resources and Legitimacy Processes: some Implications for Social Conflict, Order, and Change", American Journal of Sociology, 99(4), 1994, pp.847-910.

Sutherland, Sharon, "Responsible government and ministerial responsibility: Every reform is its own problem", Revue canadienne de science politique, 24(1), 1991, pp.91-120.

Sutherland, G. (ed.), Studies in the Growth of Nineteenth-Century Government, London, Routledge & Kegan Paul, 1972.

Swettenham J. et Kealy, D., Serving the State: A History of the Professional Institute of the Public Service of Canada, Ottawa, Le Droit, 1970.

Tannoch, G., "The Glassco Commission: did it cost more than it was worth?", Administration publique du Canada, 7(3), 1964, pp.389-397.

The Cambridge History of the British Empire, Vol. 1, *The Old Empire*; Vol. II, *The Growth of the New Empire*, Cambridge, Cambridge University Press, 1929.

The Civil Service of Canada, Numéro spécial de *The Civilian*, Ottawa, 1914.

Thomas, P., "Visions Versus Resources in the Federal Program Review", A. Armit et J. Bourgault, Hard choices or no Choices/L'heure des choix difficiles, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1996, pp.39-46.

Tolbert, P. et Zucker, L., "Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: the Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935", Administrative Science Quarterly, 28(1), 1983, pp.22-39.

Touraine, Alain, La voix et le regard, Paris, Seuil, 1976.

Tousignant, Pierre, La genèse et l'avènement de la constitution de 1791, thèse de doctorat, Université de Montréal, 1971.

Underhill, Frank, "The Development of National Political Parties in Canada", (1935) reproduit dans F. Underhill, In Search of Liberalism, Toronto, Macmillan Company, 1960, pp.21-42

-----, Canadian Political Parties, Ottawa, The Canadian Historical Association, 5th printing, 1974.

Waite, P. B., "Becoming Canadians: Ottawa's Relations with Maritimers in the First and Twenty-first Years of Confederation", R. Carty et W. Ward (ed), National Politics and Community in Canada, Vancouver, University of British Columbia Press, 1986, pp.153-168.

Waldo, Dwight, The Administrative State, New York, Holmes & Meier Publishers, 2^e édition, 1984.

Waldo, Dwight (ed), Ideas and Issues in Public Administration - A Boord of Readings, Westport, Conn., Greenwood Press, 1953.

Wallace, C. et Bray, R. (ed.), Reappraisals in Canadian History - Pre-Confederation, Prentice Hall Allyn and Bacon, Scarborough, 3^e édition, 1999.

Ward, Norman, "Confederation and Responsible Government", Canadian Journal of Economics and Political Science, 24(1), 1958, pp.44-56.

-----, "Responsible Governement - An introduction", Journal of Canadian Studies, 14(2), 1979, pp.3-7.

-----, "Patronage: Gentle Reflections", Journal of Canadian Studies, 22(2), 1987, pp.177-183.

Weber, Max, Économie et société, Paris, Plon, 1971.

Weil, Éric, Philosophie politique, Paris, J. Vrin, 2^e édition, 1966.

Weingrod, Alex, "Patrons, Patronage, and Political Parties", Comparative Studies in Society and History, X(4), 1968, pp.377-400.

Whitaker, Reg, "Politics versus Administration: Politicians and Bureaucrats", M. Whittington et G. Williams (ed), Canadian Politics in the Twenty-First Century, , Scarborough, Nelson, 5^e édition, 2000, pp.55-78.

Wilensky, H., "The professionalization of everyone?", American Journal of Sociology, LXX(2), 1964, pp.137-158.

Wilson, V., et Mullins, A., "Representative Bureaucracy: Linguistic and Ethnic Aspects in Canadian Public Policy", Administration Publique du Canada, 21(4), 1978, pp.513-538.

Wilson, Woodrow, "The Study of Administration", reproduit dans D. Waldo, Ideas and Issues in Public Administration - A Book of Readings, 1953, pp.65-76.

Wise, S., "Upper Canada and the Conservative Tradition", Ontario Historical Society, Profiles of a Province - Studies in the history of Ontario, Toronto, Ontario Historical Society, 1967, pp.20-33.

Young, Brian, "Positive Law, Positive State: Class Realignment and the Transformation of Lower Canada, 1815-1866", A. Greer et I. Radforth (ed.), Colonial Leviathan - State Formation in Nineteenth-Century Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1992.

Zussman, David et Jabes, J., The Vertical Solitude: Managing in the Public Sector, Halifax, The Institute for Research in Public Policy, 1989.