



**L'interface politico-administrative  
au Québec: champ de bataille?  
Transmission stratégique de l'information  
dans les affaires d'État**

**Mémoire**

**Benoît Bécharde**

**Maîtrise en affaires publiques**  
Maître ès arts (M.A.)

Québec, Canada

© Benoît Bécharde, 2016



# Résumé

En vertu de l'expertise qu'il détient, l'agent public contribue à la réflexion du politique. L'acteur public est en quelque sorte un outil d'aide à la décision. Le paradigme classique en théorie des organisations assume que le bureaucrate est un acteur programmé dont les actions sont guidées par la réglementation et la codification juridico-légale entourant sa pratique. Quant à elle, l'École de la *nouvelle gestion publique* suppose que l'agent public doit opérer librement selon les indicateurs de la sphère privée ; il doit viser l'efficacité au moindre coût et prioriser la culture du résultat. De plus, dans des conditions respectant l'environnement ou se dessine le partage de renseignements, les chercheurs ne s'entendent pas sur le *principe de l'allié* qui postule conventionnellement que des préférences similaires favorisent la transmission optimale de l'information entre le politique et la fonction publique. Quel modèle prévaut au Québec ? Sous quelles formes s'opérationnalise-t-il en contexte de transfert ? La thèse d'une compatibilité préférentielle est-elle garante d'une translation informationnelle améliorée ? En usant du modèle canonique principal-agent, ce mémoire confronte la croyance répandue voulant que l'État québécois soit foncièrement *webérien* en adressant certaines des plus importantes conclusions théoriques dans la discipline. Les résultats démontrent que l'appareil d'État est issu d'un croisement entre les deux principaux paradigmes reconnus dans la littérature. Aussi, le mémoire fait état d'une similarité entre l'interprétation traditionnelle de l'*ally principle* et la réalité empirique retrouvée dans la relation entre le haut fonctionnaire et le législateur québécois. Ultimement, l'étude démontre que l'administrateur d'État est stratégique dans certaines situations qu'il sait instrumentaliser et où il peut occuper un espace discrétionnaire suffisant pour valoriser ses intérêts professionnels et ceux de son organisation.



# Table des matières

Table des matières	v
Liste des figures	vii
Remerciements	xiii
Introduction	1
<b>1 Revue de la littérature</b>	<b>7</b>
1.1 État actuel et ancrage dans la littérature . . . . .	9
1.2 La communication : le bavardage bon marché . . . . .	11
1.3 La communication : le signalement coûteux, une interprétation inter- médiare . . . . .	16
1.4 La communication : l'information <i>confirmatoire</i> . . . . .	20
1.5 La délégation . . . . .	24
1.6 Le rôle cardinal de l'expertise . . . . .	27
<b>2 Cadre théorique, hypothèse et définitions</b>	<b>31</b>
2.1 Hypothèse de recherche . . . . .	32
2.2 Ancrage théorique et définitions des concepts . . . . .	34
<b>3 Application empirique et méthodologie</b>	<b>43</b>
<b>4 Au coeur de l'État québécois : analyse des données et résultats</b>	<b>49</b>
4.1 Le haut fonctionnaire : profil topique . . . . .	51
4.2 Évaluation des modèles théoriques . . . . .	53
4.3 Examen du <i>principe</i> conducteur de l'allié . . . . .	75
<b>Discussion et recommandations</b>	<b>81</b>
<b>A Guide d'entrevue</b>	<b>89</b>
A.1 Première partie : mise en contexte et identification . . . . .	89
A.2 Deuxième partie : conditions préalables . . . . .	90

A.3 Troisième partie : critérium du recours à la stratégie . . . . .	91
<b>Bibliographie</b>	<b>95</b>

# Liste des figures

4.1	Dendogramme de co-occurrences : silhouette <i>fonctionnariale</i> . . . . .	53
4.2	Diagramme de proximité [profil/stratégie consensuelle] . . . . .	63
4.3	Dendogramme de co-occurrences : usage stratégique des données ? . . . .	72
4.4	Diagramme de fréquence : vérification du <i>principe de l'allié</i> . . . . .	76



*À une soeur vigile et  
une autre, mécène...*



Le véritable fonctionnaire ne doit pas faire de politique, justement en vertu de sa vocation : il doit administrer, avant tout de manière non partisane. Il doit s'acquitter de sa tâche – *sine ira et studio* – “sans ressentiment et sans parti pris”. En effet, prendre parti, lutter, se passionner – *ira et studium* – sont les caractéristiques de l'homme politique.

---

Max Weber



# Remerciements

Je tiens particulièrement à remercier Mathieu Ouimet pour le soutien qu'il a apporté à l'élaboration de ce mémoire. Sa capacité à transmettre sa passion pour la méthode scientifique a fait de ce travail une démarche rigoureuse et positive. Je lui communique ma reconnaissance pour le risque qu'il a su prendre en s'engageant auprès d'un étudiant s'aventurant dans un "retour aux études". Par sa patience et sa grande capacité pédagogique, il m'a transmis son intérêt pour le monde de la recherche. Je remercie Yannick Dufresne qui m'a communiqué sa grande attention pour les détails, qui peuvent parfois faire la différence entre un travail méticuleusement réalisé et une démarche de recherche promptement oubliée. J'espère d'ailleurs lui avoir agilement volé son "obsession" perfectionniste. Je manifeste également des remerciements à Marc André Bodet et Marc-André Dowd pour leur appui inconditionnel dans mes démarches entourant la recherche de financement pour la complétion de la phase de rédaction. J'adresse ma gratitude à Jean Mercier avec qui j'ai eu des échanges éclairants durant l'élaboration du projet. Je remercie également les fonctionnaires qui se sont prêtés à l'exercice sans connaître les tenants et aboutissants stratégiques de la démarche.

Enfin, je transmets un merci tout particulier à Marie-Pier pour sa douceur naturelle, sa patience et sa compassion. Grâce à elle, ce mémoire a trouvé son achèvement, et ce, dans le temps escompté.

Benoît Béchar



# Introduction

Plusieurs considèrent que le politique et l'administration publique se retrouvent sans cesse en situation d'arbitrage. c'est l'essence même du paradoxe les unissant. Effectivement, certains les considèrent comme des frères ennemis. D'autres encore ne manquent pas de marquer l'hétérogénéité de la décision politiquement motivée et de la démonstration administrative (Weber, 2013). Depuis le positivisme de Comte (1907), fustigeant la réponse métaphysique, l'idée d'une démarche intellectuelle systématique pour guider l'action de l'homme s'est ennoblie. L'empirisme logique emprunté au cercle de Vienne (Hahn *et al.*, 1929; Schlick, 1930) contribua à légitimer la place de la science dans la prise de décision. À titre de détenteur de l'expertise institutionnelle, le fonctionnaire occupe un espace privilégié dans les processus de nature politique. Pour d'aucuns, l'administrateur d'État incarne bel et bien cette garantie de rigorisme intellectuel. La littérature a reconnu il y a déjà longtemps que le coût nécessaire à l'acquisition de l'information sur toutes questions de politiques publiques est élevé (Downs, 1957). Contrastant d'avec l'élu, le fonctionnaire est l'acteur capable d'acquitter l'investissement nécessaire afin d'acquérir un savoir-faire spécifique, endogène à l'activité étatique. Il est l'expert et en incarnant la pérennité d'une certaine forme de mémoire institutionnelle, l'agent public confirme implicitement sa valeur auprès de l'élu ; il est le désigné détenteur de l'information privée utile au législateur, bien que le décideur soit lui-même détenteur d'un bagage informationnel allant d'une faible compréhension du dossier à une maîtrise étendue de la problématique (Chen, 2007). De manière équivalente, l'élu concourt à la survie de l'appareil d'État en autorisant les crédits budgétaires des ministères. Cette trame opérationnelle façonne les rapports de transmission de l'information au sein de l'appareil d'État. Sous ces conditions, le politique et l'administratif sont appelés à collaborer pour favoriser l'idéal démocratique. Cette entente officieuse est représentative, chez nous, de l'opérationnalisation de la notion de contrat social<sup>1</sup> (Rousseau, 1896) autant que du principe de division du travail au sein des échanges organisationnels où le fonctionnaire

---

1. Se dit d'une entente tacite entre l'être humain et une communauté repère lui proposant un statut citoyen moyennant identification et soumission à la règle de groupe.

est un incontournable. Effectivement, le moteur de la décision politique ne serait fonctionner sans l'apport de la "machine" administrative. Bien qu'il nous parait aujourd'hui irrécusable que cette union permette de répondre aux exigences de la gestion publique et que l'action organisationnelle, définie comme une activité de groupe, est possible grâce à cette mise en commun (Simon, 1965), cette évolution dut répondre à un moment ou un autre, à l'énigme de la praticabilité. En effet, le processus administratif devint rapidement complexe lorsque se développa la volonté du décideur de produire de la législation *ad nauseam* afin d'encadrer strictement la pratique du contrat et circonscrire les libertés. Ces relations humaines répétées et encastrées au centre de l'interface politico-administrative composent aujourd'hui les préoccupations de plusieurs chercheurs qui y voient la localisation propice à une forme d'émergence stratégique, particulièrement au sein d'administrations dominées par une profession singulière et stimulées par des buts et moyens communs (Halperin, 2006). En effet, lorsqu'un acteur est propriétaire d'un bien convoité par un proche, on peut vraisemblablement affirmer qu'il existe un terreau fertile à l'émergence de stratégie.

L'appareil d'État québécois contemporain est issu de ce type d'évolution caractéristique. Bien que récente et influencée à la fois par l'héritage britannique et américain, où l'on retrouve la notion d'officier public au coeur de l'exercice étatique, cette construction a l'ampleur qu'elle connaît aujourd'hui en vertu du développement de l'administration à l'époque de la consécration de l'État assureur. Reproduire l'historicité du modèle étatique québécois selon une trame narrative respectant les paramètres de la "providence" ne constitue pas le but de notre propos. D'ailleurs, cela n'aurait pour seul effet que d'alourdir nos prémisses de recherche ; gardons-nous d'entrer dans un tel exercice. Permettons-nous par contre, une identification abrégée de l'environnement dans lequel le haut fonctionnaire exerce ses fonctions ainsi qu'une première amorce sur les déterminants qui conditionnent l'information partagée. L'État québécois semble en partie inspiré de l'héritage associé à l'École classique dans la littérature sur l'administration publique. Puisque les compétences de chacune des structures internes de l'appareil sont clairement définies et divisées selon des principes légaux, qu'il existe hiérarchie entre différents degrés d'autorité de manière à ce que les niveaux supérieurs dirigent les niveaux inférieurs, que la gestion administrative repose sur un corpus doctrinal qui fait figure de mémoire institutionnelle, que seuls des experts exécutent les tâches nécessitant un degré de spécialisation élevé, que les semaines de travail sont fixes et que la fonction d'État est une occupation à temps plein et enfin, que la conduite des activités internes se fonde sur des bases règlementaires peu-mobiles (Shafritz *et al.*, 2015;

Weber, 1978), l'appareil public apparaît être propriétaire d'une certaine forme de classicisme. Cependant, les acteurs y oeuvrant ne semblent pas être complètement fidèles à ce genre de description. Plus la transformation étatique était reconnaissable, plus les hommes politiques ont hésité à user de leur pouvoir discrétionnaire : "la nature ayant horreur du vide, les champs qu'ils [les hommes politiques] ont évacués ont été occupés par les fonctionnaires" (Normand, 1984). Selon Robert Normand, ancien sous-ministre aux finances au gouvernement du Québec, le rôle du gestionnaire public est de nos jours, une pièce incontournable dans l'exécution des grandes orientations proposées par le politique. Agissant dans un état permanent de conciliation, le professionnel au sein des organisations québécoises n'est pas plus différent que sa contrepartie citoyenne. Le gestionnaire public n'est pas désincarné ; il n'est pas systématiquement dépouillé du voile axiologique propre à l'humain du moment qu'il est propriétaire d'une charge publique. Les systèmes sociaux et les acteurs y travaillants, ne fonctionnent pas avec la précision d'une machine automatisée. Au contraire, les êtres humains ont la capacité d'interpréter la problématique se présentant à eux (Daft et Lengel, 1986). L'approche néoclassique en théorie des organisations est en ce sens particulièrement éloquente.

Comme le suggère Simon (1965), il existe des prémisses idiosyncratiques chez tout individu. Ceux-ci se dévoilent sous une double identité ; un bloc factuel développé par la collecte de données informationnelles et une herméneutique liée à la morale, elle-même fondée sur un jugement éthique intime. Chaque dimension factuelle ou éthique comporte des éléments de la famille opposée. C'est aussi ce que propose Lindblom (1959) en présentant une typologie dualiste de la prise de décision. La méthode *rationnelle-compréhensive*, assimilable au courant *webérien*, prescrit que le jugement décisionnel de l'administrateur n'est pas influencé par un ensemble de valeurs personnelles, mais bien plus que la prise de décision est fondée sur un assemblage de valeurs organisationnelles précédemment clarifié entre les acteurs intervenant dans le processus décisionnaire. L'auteur oppose au paradigme classique le modèle aux *comparaisons limitées successives* qui vient appuyer le courant néoclassique et décrire le jugement du fonctionnaire comme une combinaison entre des objectifs motivés par des valeurs et une analyse empirique de l'action nécessaire. Dès lors, préférer un jugement de valeur à un autre ne veut certes pas dire que ce même arbitrage interviendra dans une situation subséquente où un problème inédit se manifeste. Vouloir rationaliser un ensemble de valeurs en l'ordonnant afin qu'il puisse s'appliquer de décision en décision revient à ignorer l'importance des préférences marginales d'un acteur (Lindblom, 1959). C'est effectivement ce que le mouvement associé à la *nouvelle gestion publique* (NGP) prévoyait,

selon Argyriades (2006), c'est-à-dire faire du fonctionnaire un *manager*, un gestionnaire entrepreneur engagé vers le citoyen : "le cri de guerre du mouvement était [...] un slogan percutant. Celui-ci préconisait que l'on "libère" les gestionnaires "limités par des règles" de leurs "chaînes". Le message inhérent de cet appel était la croyance selon laquelle les règlements constituaient un noeud serré qui asphyxiait les gestionnaires et tuaient leur créativité". Il apparaît peu envisageable que l'exercice administratif se traduise par la pratique d'une cognition factuelle monotype et qu'ainsi, aucun jugement de valeur n'intervienne dans la production et le transfert de l'information. Cette coexistence est présupposée chez le décideur, tout autant que chez le gestionnaire d'État. Comme nous nous intéressons à un phénomène perceptible à l'échelle individuelle, notre question de recherche émane de cette réalité : lorsqu'il doit agir à titre d'aviseur (c.-à-d. conseiller), le haut fonctionnaire de l'État québécois a-t-il recours à la transmission stratégique de l'information face à son supérieur politique en contexte d'incertitude cognitive ? Pourquoi y aurait-il existence de stratégie dans un espace qui incarne et consacre le devoir du service public ? Permettons-nous d'abord certaines pistes de réflexion quelque peu orthodoxes. Selon Milgrom et Roberts (1986), cette relation de dépendance à une entité conjointe est assimilable à la problématique habituelle rencontrée dans la discipline ; le décideur doit échafauder son propre montage cognitif en l'aménageant d'après un approvisionnement informationnel biaisé suggéré par un agent intéressé. Il est dans l'intérêt du législateur d'extraire un maximum d'informations du fonctionnaire, mais il est tout autant dans l'intérêt du fonctionnaire d'oeuvrer à préserver un monopole sur son expertise. Comme ces deux acteurs se retrouvent en situation d'instabilité<sup>2</sup>, le modèle relationnel proposé est approprié pour rendre compte d'une situation tactique. Le législateur doit prendre une décision, déterminer une politique ou allouer des ressources. Cette action est inscrite dans un espace hiérarchique où les acteurs entretiennent des relations verticales constitutives du fonctionnement d'une unité institutionnelle de type bureaucratique. Cet axiome présuppose en tout temps l'existence de la communication entre les niveaux structurels de l'organisation pour opérer une prise de décision (Gailmard et Patty, 2012). Parce que l'expertise permettant la production de politiques publiques appropriées n'est pas une compétence innée, mais une faculté construite par l'expérience nécessitant un investissement<sup>3</sup>, ce qui implique que l'acquisition de l'information s'avère coûteuse (Austen-Smith, 1994), le législateur requiert le service de

---

2. Le politique est incertain quant à la réponse stratégique de l'administratif et celui-ci se retrouve en zone d'incertitude face à la capacité du politique d'influer sur son statut (Bendor *et al.*, 1987a).

3. La notion d'investissement est entendue comme un coût d'opportunité, en ce qu'acquérir une expertise particulière engendre une dépense en ressources (c.-à-d. énergie, temps). En somme, la valeur de la meilleure alternative qui aurait pu être produite avec la même quantité d'énergie mobilisée pour fabriquer l'expertise désirée dans le temps dispensée, est considérée comme le coût d'investissement.

l'agent public. Selon le statut fonctionnel qu'ils occupent qui astreint les acteurs à interagir quotidiennement, il existe dissymétrie fondamentale dans la détention de l'information entre les acteurs d'État. Celle-ci est constitutive du rapport stratégique de *vigilance* entre le politique et l'administratif.



# Chapitre 1

## Revue de la littérature

Peindre un portrait de l'état des connaissances en transmission stratégique de l'information, voilà l'objectif de cette recension des écrits. La démarche ne peut être qualifiée de "systématique", mais nous croyons qu'elle peut avoir la prétention de proposer au lecteur une représentation fidèle de l'évolution des études en stratégie informationnelle. En effet, elle permet de se figurer un plan circonspect de la démarche scientifique dans laquelle s'inscrivent les principaux modèles classiques en souscrivant à une identification schématisée des contributions académiques des chercheurs contemporains fondées sur leurs résultats de recherche. Tout en évoluant selon une trame narrative choisie, cette révision des écrits est voulue dynamique et engage l'auteur à travers quelques commentaires annonçant la méthodologie adoptée en aval. Pour les membres de la communauté scientifique animés par des thèmes se retrouvant en périphérie de notre objet de recherche, d'autres examens des écrits sont disponibles. Bien que la sélection des articles soit non exhaustive, la mise à jour descriptive d'une partie des travaux de Bendor (1988) proposée par Gailmard et Patty (2012), constitue un instrument utile afin de revisiter les études ayant porté sur l'activation de l'expertise *fonctionnariale* et la délégation de la discrétion nécessaire afin d'élaborer des politiques publiques en contexte hiérarchique. D'autres chercheurs peuvent être intéressés par les travaux de Gill (1995) puisqu'il tente de répondre à une tension palpable dans le quotidien des élus et leurs contreparties bureaucratiques : les pourparlers sur les allocations budgétaires des administrations. L'auteur propose une approche dualiste du champ d'études en l'interprétant sous le schisme de la relation fonctionnelle entre l'administratif (demandeur d'unités budgétaires) et le politique (commanditaire des débours bureaucratiques). La littérature n'est pas muette quant à l'existence d'une forme d'animosité entre ces groupes. Certains membres du Congrès américain n'ont pas manqué de le rappeler : "When you

have sat on the Committee, you see that these bureaus are always asking for more money - always up, never down. They want to build up their organization" (Fenno, 1966). Une autre révision des écrits peut intéresser certains chercheurs par sa qualité de la schématisation. Crawford (1998) offre une recherche traçant une ligne claire entre les différents modèles expérimentés dans la littérature. En parallèle aux travaux sur la stratégie de l'information, tout un pan de la recherche sur la communication hiérarchique en organisation recouvre l'échange de renseignements tactiques (par exemple, Helgerson (1996) ; Kerr et Davis (1997) ; McLaughlin (1997) ; Buring (2001)). Dans le cas qui nous intéresse, il est pertinent de mentionner que nous considérons ce champ d'études comme une discipline ayant ses propres assises théoriques. Sous le vocable du renseignement, cette science se modélise par les activités de collecte d'informations s'apparentant à de l'espionnage et de la surveillance. Elle est, la plupart du temps, associée à la défense et la sécurité nationale des États et fixe le gestionnaire public à un rôle de passeur de frontières. Ayant pour tâche la création de sens afin d'optimiser le transfert du renseignement et éviter au maximum les entraves naturelles à la circulation de l'information abondamment rencontrée dans une relation caractérisée par l'humanité des acteurs, le fonctionnaire est en tout point un agent facilitateur (Wolfberg, 2014). En ce sens, nous ne considérons pas les travaux liés à cette littérature comme possesseurs du caractère préliminaire que nous jugeons nécessaire pour reconnaître l'usage de stratégie. Reprenant la notion de jugement éthique liée à l'individualité d'un sujet, il est fort possible que le gestionnaire opérant le *breffage* à l'endroit du décideur soit conséquent face à ses valeurs, ses croyances et le contexte dans lequel il a évolué. Cependant, cette fonction prédéterminée de facilitateur ne répond pas à l'impératif conséquentialiste que l'on retrouve chez des acteurs soumis à un contexte stratégique. Pour cette raison, il a été jugé convenable d'écarter ce pan de la littérature de nos travaux.

Dans un contexte de transmission stratégique de l'information, deux options préfigurent le choix que peut faire le législateur pour activer le mécanisme de prise de décision : recourir à l'information produite par l'agent public dans le respect de l'esprit bureaucratique et ainsi compter sur la communication hiérarchique ou encore déléguer, à des niveaux d'intensité variable, la prise de décision à un ou des gestionnaires subordonnés. Ces deux dimensions sont complétées dans la littérature qui se consacre à la notion d'expertise comme prémisse à l'action stratégique. En communication de l'information, deux modèles théoriques ont aiguillé la recherche. Ceux-ci, à titre démonstratif, peuvent se positionner sur un continuum instrumental. À un extrême, les renseignements sont divulgués sans coût et le porteur du message ne peut être directement pénalisé pour ce

qu'il partage. À l'autre extrême, l'axiome se précise en positionnant les agents comme des acteurs publics absolument engagés à ne dire que la vérité, puisque l'information se vérifie. L'évidence empirique suggère que la réalité se situe quelque part au centre de cet axe : les fonctionnaires peuvent et dénaturent effectivement l'information privée de toute sorte de façon, stratégique ou non, mais supportent certains coûts liés à cette instrumentalisation (Kartik, 2005). Usant de la théorie canonique de l'agence, les auteurs ont proposé des interprétations de la stratégie passablement variées. Permettant de tracer une démarcation utile pour visualiser la séparation qui existe entre les fonctions exécutives des acteurs en organisation (Green et Stokey, 1980), ce modèle produit une dérivée capitale pour notre recherche pouvant être entendue comme base axiomatique : il y a existence d'un péril stratégique dès lors que le décideur doit formuler une décision à partir de renseignements transmis par des individus motivés par les résultats (Milgrom et Roberts, 1986). Les recherches présentées dans cette révision de la littérature concernent l'activité se déroulant sur la scène interne propre à l'exercice des fonctions de l'État. Certains auteurs ont mentionné les rapports d'influence stratégique entre les titulaires de charges publiques et les groupes d'intérêts ou autres membres de la société civile (par exemple, Gordon et Hafer (2005) ; Milgrom et Roberts (1982)). D'autres ont dénoté l'existence de relations méthodiques entre les élus et la nature supposément désintéressée du pouvoir juridique (Stephenson, 2006). Il s'avère important d'en faire écho. Cependant, ils ne seront pas abordés durant cette investigation, puisque le comportement des gestionnaires publics vis-à-vis du politique est compris comme une variable astatique devant être contextualisée.

## 1.1 État actuel et ancrage dans la littérature

Une vaste littérature existe sur le pacte institutionnel régnant entre les autorités politiques d'un ministère et les professionnels administratifs de haut rang. Plusieurs chercheurs se sont attardés à l'exercice étatique sous un angle relationnel étroit entre les acteurs se situant au coeur du processus de prise de décision. La définition de leurs rôles respectifs, de leurs responsabilités et mandats, le sens qu'ils accordent à la compréhension réciproque de l'autre et à la culture organisationnelle qui les entourent, constituent des thèmes particulièrement prisés dans la recherche en science politique. Il semble juste d'affirmer que cette doctrine représente une sorte de *codex administratum* plutôt dense définissant l'exercice d'État par l'intermédiaire de ses acteurs, tout en qualifiant la mission de chacun. Pour ne nommer que ceux-là, mentionnons Savoie (1999) sur la concentration du pouvoir politique au Canada entre les mains des agences centrales,

Michaud et Arsenault (2011) sur le fonctionnement de l'appareil d'État et son organisation par l'illustration de sa genèse aux nouveaux défis qui l'attende et Savoie (2003) sur l'évolution et la mise à jour des rapports entre l'officier public (c.-à-d. administratif) et le parlementaire (c.-à-d. politique). Le prisme d'analyse emprunté par ces chercheurs suppose certains postulats, notamment la prémisse naïve qui voudrait qu'il existe un lien de confiance endogène à la relation entre le politique et l'administration publique. Or, notre étude se situe précisément en porte-à-faux de cette proposition conventionnelle. Nous supposons que l'interaction entre les acteurs étatiques n'est pas fondée sur la confiance réciproque, mais sur la stratégie et que chacun d'entre eux souhaite promouvoir ses intérêts à travers les échanges entretenus entre les parties. Cependant, nous n'insinuons nullement que l'usage stratégique est dès à présent, qualitativement "bon" ou "mauvais". Pour que cette notion prenne forme, il fallut une démarche systématique visant à évaluer la mise en exercice de pratique purement tactique. À ce moment intervient dans la littérature l'analyse formelle fondée sur la théorie des jeux. La littérature en transmission de l'information s'inscrit directement dans ce qu'il est convenu d'appeler le *public choice* (Niskanen, 1974; Arrow, 1984). Courant dominant la littérature en Administration publique depuis les années 1980, ce sont les canons du *choix rationnel* (Downs, 1957; Simon, 1965) qui sont à l'origine de la fertilité de cette École de pensée qui applique l'approche *rationaliste* de l'Économie au domaine de l'État. Celle-ci est fidèle au concept d'*individualisme méthodologique* qui inscrit la logique marchande au centre de l'analyse du comportement des acteurs en organisation. Le modèle *principal-agent* est le produit de cette tradition. Fidèle à la théorie de l'agence (Green et Stokey, 1980; Maskin *et al.*, 1982; Sappington, 1991), il offre un aperçu cartésien de l'opérationnalisation du rôle des acteurs agissant au sein des organes publics.

Cette pénétration de l'Économie en Science politique a favorisé l'usage, outre quelques études expérimentales que nous ne manquons pas de survoler, de modélisations recevables en vertu du postulat de l'invariance<sup>1</sup>. La nature épistémologique de la discipline, arrimée à une pratique *multiparamétrique* qui vise à évaluer la robustesse de modèles définissant la ou les variables à isoler tout en contrôlant la fluctuation de certains indicateurs, a permis l'éclosion d'une littérature fertile en conclusions théoriques. Gardons en mémoire que les résultats présentés doivent être interprétés comme des propositions non empiriques figées dans une réalité latente. Cependant, comme toute démarche scientifique, les modèles théoriques, eux aussi, s'appliquent à des cas particuliers. Ils ne sont

---

1. Les économistes évoquent habituellement la condition générale *ceteris paribus* pour qualifier l'invariance. Celle-ci offre aux praticiens la possibilité de postuler que certains paramètres sont fixes dans le temps.

donc pas moins fiables pour autant. Conséquemment, ils peuvent se rapprocher de situations organiques bien précises rappelant diverses pratiques ayant cours au sein de nos institutions. Originaires principalement du milieu académique américain et traitant par le fait même de l'applicabilité au contexte constitutionnel de nos voisins du sud, les articles théoriques recensés sont en grande partie exogènes à toutes démarches empiriques. Le processus qualitatif de collectes et d'analyse de données est absent de la discipline. Considérant qu'on ne peut recenser qu'un nombre minimal d'études expérimentales en transmission stratégique de l'information, cela affermit la pertinence d'une collecte originale fondée sur l'expérience sensible. D'autres auteurs ont proposé une approche biologique psychosociale du transfert de l'information en se fondant sur les mécanismes propres à l'énergie neuronale (Holmes, 2013), mais ces recherches ne sont que très peu répandues et peuvent être considérées comme marginales. Le modèle institutionnel québécois, comme cas d'étude, est complètement absent de la conduite des activités académiques actuelles liée à ce thème. De ce fait, il apparaît pertinent d'en opérationnaliser la structure à titre de théâtre d'investigation. Considérant que, dans un rapport communicatif comme celui au coeur de notre démarche, l'agent réagit, c'est-à-dire qu'il opère une manoeuvre en réaction au décret du principal, l'actuelle démarche empirique considère que la stratégie émanant de la délégation n'est pas de même nature que celle retrouvée dans la littérature sur laquelle nous fondons notre approche. Notre analyse se concentre sur le pan théorique de la littérature qui s'intéresse à la communication de l'information. Elle vise à vérifier si l'agent mobilise une quelconque démarche stratégique lorsque celui-ci doit transférer sa qualité de propriétaire d'expertise à son principal, chargé d'arrêter une décision. Elle n'emprunte que très peu à la dimension *délégative*, bien qu'à maintes reprises, on y retrouve des allusions à l'expertise de la bureaucratie. Notre examen des écrits peint l'état des connaissances selon une perspective évolutive se fondant sur les modèles théoriques classiques, lesquels ont été modifiés et mis à jour par les auteurs les plus récents. Malgré tout, il apparaît nécessaire de survoler globalement la délégation ainsi que la notion d'expertise afin d'offrir une image aussi large que possible de la discipline et comprendre les tenants et aboutissants du choix constitutif du législateur quant à l'équilibre utilitaire *ex post* dégagé par sa décision.

## 1.2 La communication : le bavardage bon marché

Aménagé dans le cadre d'une trame non engageante entre le principal et une seule source d'informations, le modèle *cheap talk* propose un rapport interactif informel où la transmission de l'information est, en définitive, verbale et où la parole est qualifiée

de bon marché puisqu'elle n'affecte pas la condition de l'émetteur de l'information. L'agent n'est pas directement contraint par son message, mais touché indirectement par la décision du principal motivé par l'information partagée (Kartik *et al.*, 2007). Celle-ci décide du gain global en équilibre. Cependant, sachant que la décision finale affecte le gain de l'agent, et que celle-ci est modulée par l'information transférée, il est possible de supposer que le gestionnaire public tente de biaiser les renseignements transmis afin de diriger l'autorité du principal vers une réalité correspondant mieux au souhait conséquentialiste du fonctionnaire (Austen-Smith, 1994). Dès lors, la stratégie paraît inévitable. Chaque personne agit stratégiquement lorsqu'elle doit partager et considérer de l'information et cela influence le contenu du message signalé et la décision qui en résulte (Clark *et al.*, 2001). Le modèle focalise précisément sur la façon qu'ont des acteurs sceptiques, mais raisonnables, d'interpréter le langage (Farrell et Rabin, 1996). L'émetteur ( $S$ ), seul à détenir l'information privée, envoie un message ( $M$ ) au receveur ( $R$ ) selon son interprétation de l'état du monde ( $W^0$ ). Celui-ci reçoit le message et après l'avoir observé, met à jour sa propre perception du monde ( $W^1$ ) pour ensuite, prendre une décision ( $X$ ) qui affectera le bien-être de l'ensemble des participants. Dans ce cas-ci, à titre d'exemple, il faut simplement considérer :  $S + W^0 = M$ , donc  $\rightarrow M + R = W^1$ , ce qui conduit à  $\rightarrow R + W^1 = X$ . À la différence des autres modélisations développées en communication stratégique, ce schéma interprétatif ne lie aucun coût au geste de transfert et élimine la possibilité pour le principal de vérifier l'information *ex ante*, le plaçant ainsi dans l'ignorance face à la validité de l'avis produit. Cette opérationnalisation n'aurait vraisemblablement pas connu le développement qu'on lui reconnaît aujourd'hui sans avoir bénéficié de l'apport théorique de Crawford et Sobel (1982). Ce modèle canonique établit les bases théoriques d'une application de communication directe où un agent propose un signal bruyant<sup>2</sup> au principal afin que celui-ci prononce une décision affectant le bien-être de l'ensemble des deux acteurs en jeu. Le résultat de la recherche est nodal et vient préfigurer la conduite de plusieurs études subséquentes ; plus les buts des acteurs en cause sont alignés, plus la transmission de l'information est efficace et a un rôle déterminant dans le processus décisionnel. C'est dire qu'une accointance dans la nature des préférences entre les acteurs serait une condition *prima facie* de l'efficacité avec laquelle une quantité optimale d'informations est transférée, ce qui a été homologué à titre d'*ally principle* dans la littérature officielle

---

2. En contexte de transmission d'informations, le bruit est habituellement considéré dans un entretien interpersonnel comme une distribution aléatoire d'erreurs de communication, inhérentes à la communication humaine et s'apparentant au caractère idiosyncratique d'un individu, pouvant émaner d'un choix sémantique erroné, d'un moment d'inattention ou bien d'une sémiotique divergente propre à chacun des acteurs suivant la dimension étymologique des mots (Blume *et al.*, 2007).

sur la délégation (Bendor et Meirowitz, 2004; Jo, 2010).

La contribution de Dickhaut *et al.* (1995) est profitable en ce sens. L'auteur réalise une étude expérimentale qui démontre que plus les préférences sont dissemblables, plus il s'avère difficile de joindre la transmission de l'état du monde modélisé par l'agent à l'action prise en aval par le décideur, puisque les habiletés des parties à coordonner ces dimensions entre elles diminuent lorsque leurs finalités sont antinomiques. De ce fait, la divulgation devient moins riche. Rabin (1990) et Farrell (1993) évoquent des conclusions similaires en insistant sur les notions de langage partagé et de communication porteuse de sens pour chacun des interlocuteurs. En contexte de parenté dans les préférences, par l'intériorisation d'un idiome mutuel grâce à des interactions répétées au fil du temps, les auteurs affirment que l'agent n'a que peu d'incitatifs à mentir. Le transfert devient focal et même sous l'aspect de néologismes, l'information est adéquatement reçue et admise par le principal. Conséquemment, cette concordance préférentielle peut faciliter la négociation entre l'agent et le principal, pouvant mener à des concessions réciproques (Farrell et Gibbons, 1989). Chen (2007) enrichit le modèle fondateur de la possibilité d'une intervention opérée par le principal avant la transmission effectuée par l'agent. Sous une démonstration impliquant un prototype à trois niveaux (c.-à-d. révélation complète de l'information privée/absence de révélation/révélation stratégique du contenu privé), l'auteur corrobore le *principe de l'allié*. Il découvre que lorsque le biais préférentiel de l'agent diffère très peu de celui du principal, l'information est transmise sans encombre, indépendamment de la présence ou de l'absence de signalement *ex ante* de la part du principal. Cependant, dès que le biais d'asymétrie est d'importance moyenne, il est préférable pour le principal de préserver les informations qu'il détient pour lui. Ce n'est que lorsque les préférences sont antinomiques que le transfert est sous-optimal et s'apparente à du babillage<sup>3</sup>, ce qui pousse le principal à l'indifférence tout en confirmant ses aprioris cognitifs. D'autres parts, lorsque le principal prévoit être victime de réponses acerbes vis-à-vis ses demandes, en vertu de l'anticipation qu'il se fait quant à ce qu'il connaît de la réputation de l'agent, il aura tendance à se camper en position défensive et adopter une rétroaction similaire à celle qu'il subit (Kreps et Wilson, 1982). Cette rivalité a pour effet de diminuer la transmission de l'information et confirme l'idée qu'un allié idéologique manifestant de l'empathie engendre un contexte plus favorable au transfert de renseignements. Le *principe de l'allié* n'est cependant pas privé de contre exemples dans la littérature. Plusieurs auteurs acceptent le postulat voulant que des préférences alignées ne soient pas inévitablement garantes d'une

---

3. Le babillage s'assimile à une absence totale de transmission d'informations; le langage est en soi indécodable et fait figure d'amphigouris.

circulation de l'information maximisant l'utilité globale. Seidmann (1990) démontre que le bavardage bon marché peut être synonyme de transmission efficace de l'information, même en situation d'intérêts conflictuels. En ce sens, tous les équilibres fondés sur des préférences contraires ne sont pas inefficaces. L'auteur confirme que, selon le schéma d'actions disponibles au décideur en vertu de son niveau de compréhension du problème rencontré, des inclinaisons distancées peuvent favoriser le partage de renseignements. Partant du principe que la notion de qualité de l'information est essentielle dans le fonctionnement approprié de ce modèle, si le principal détient une part d'informations privées s'apparentant à de l'expertise, la possibilité qu'il prenne une décision de type scalaire<sup>4</sup> est grande, ce qui influence l'agent à ne révéler que partiellement son contenu. Par contre, si l'information détenue par le principal s'apparente à une forme de *common knowledge*, le caractère non scalaire de la réponse anticipée pousse le gestionnaire à pleinement révéler l'information, précisément dans un contexte préférentiel asymétrique. Cet aboutissement entre précisément en conflit avec la conclusion de Chen (2007) et remet en question le postulat généralement accepté du *principe de l'allié* dans la littérature sur le *cheap talk*. Pitchik et Schotter (1987) établissent que lorsqu'un expert dispose consciemment du choix d'être explicitement honnête, ou au contraire, d'user de pièces mensongères dans ses recommandations et que le principal n'homologue pas systématiquement les premières brides d'information qui lui sont fournies en faisant preuve de vigilance, le refus agit chez l'agent comme un stimulant à l'honnêteté quant aux communications subséquentes. Cela tend à démontrer que l'honnêteté d'un agent aux finalités hétéroclites peut être utilement encouragée vers une divulgation accrue.

Suivant le recours à la stratégie, Austen-Smith (1994) évalue la faculté d'incertitude du principal à l'égard de la pertinence des informations détenues par l'agent dans le but de rendre une décision. L'auteur porte une attention particulière à la qualité informationnelle des agents en établissant une typologie *agentielle*. En respectant la contrainte de la vérifiabilité (c.-à-d. lorsque le principal ne peut vérifier la nature des informations privées détenues par les agents) au sein du modèle classique, l'agent *inférieur*<sup>5</sup> se confond au fonctionnaire non informé et laisse le principal incertain quant à son statut. Cette

---

4. Le terme scalaire signifie qu'une décision ne peut prendre qu'une seule valeur, sans qu'elle n'ait de direction précise au préalable. Une décision non scalaire prescrit le contraire, soit que le résultat décisionnel peut dès le départ prendre plusieurs valeurs différentes, mais selon un seul sens. En somme, un aboutissement scalaire respecte les a priori du décideur.

5. Dans la typologie d'Austen-Smith (1994), un agent est considéré comme inférieur lorsqu'il ne dispose pas des connaissances techniques lui permettant de connaître la façon dont ses décisions influenceront sur son bien-être, et la façon dont l'information est acquise. D'autres auteurs utilisent la notion de naïveté de l'acteur pour caractériser une situation s'apparentant à ce phénomène (par exemple, Chen (2011); Ottaviani et Squintani (2006); Kartik *et al.* (2007); Jehiel et Koessler (2008)).

incertitude favorise généralement l'agent et l'incite à préserver cet avantage stratégique, puisque grâce à cet atout, il peut feindre ne pas avoir été suffisamment au courant en situation de diminution de bien-être *ex post*. Comme ce sont les agents faibles, et non leurs contreparties non informées qui aspirent à ressembler aux agents *supérieurs*<sup>6</sup>, certains d'entre eux se distinguent plus facilement que lorsque le principal connaît avec certitude le degré d'information des agents. Watson (1996) propose un modèle similaire en faisant allusion à la dimension d'incertitude partagée. L'intuition est que l'émetteur de l'information est lui-même confus par le sens du contenu privé qu'il détient. Partant de la prémisse que chacun des acteurs est propriétaire de pièces informationnelles privées, l'analyse économétrique atteste que l'agent peut être instrumentalisé afin qu'il révèle sa part de renseignements. Du moment que selon sa propre interprétation, les informations détenues par le principal vont dans le sens d'une décision que l'agent appréciera, si la confusion est suffisamment importante, le modèle démontre que l'agent se contentera d'émettre un simple signal de transfert sans exagérer l'effort ayant pour but de décrypter l'information. Cependant, l'agent n'est certainement pas dénué de l'instinct de survie. Sobel (1985) explique qu'une instrumentalisation stratégique peut être faite de la réputation, de manière à feindre une adéquation dans les affections. Si le principal n'a que peu confiance en un agent, ce dernier peut opérer un virage dans l'attitude du décideur à son endroit en forgeant réputation par un agir démonstratif. La crédibilité de l'agent est bonifiée puisqu'elle s'incarne dans la gravité accordée à un bagage d'actions passées. L'agent peut, à ce titre, jouir *ex post* d'un statut d'adéquation apparent au décideur. Bien que le modèle classique du bavardage bon marché ne soit au départ fondé que sur une seule phase active où l'acteur ne produit qu'un message, il a subi avec le temps en théorie des jeux de multiples transformations économétriques à titre de schéma extensible. Krishna et Morgan (1999) déroge du modèle normatif en présentant une application théorique où le principal est appelé à acquérir de l'information via une multiplicité (c.-à-d. deux ou plus) d'experts. La dimension plurielle du modèle nous apprend qu'il n'est jamais utile de consulter plusieurs agents aux préférences analogues et, qu'au contraire, il en est tout autrement lorsque ceux-ci font état de préférences dissemblables. Exploré dans le cadre d'une application de la théorie des jeux en rondes multiples, ce canevas fait la démonstration qu'un principal faisant appel à une distribution d'agents aux préférences contraires engagée dans un débat soumis à la possibilité de réfuter les propos de leurs collègues, permet une révélation quasi complète de l'information. Par la confrontation de schémas cognitifs opposés,

---

6. Se dit d'un gestionnaire public cumulant les connaissances lui permettant de connaître l'impact qu'auront ses décisions sur le choix du principal et donc, sur le bien-être global.

la résurgence d'une information jugée peu accessible au départ, est admissible dans le réel. Les auteurs ajoutent que le bavardage bon-marché couplé d'un second transfert par médium écrit améliore la communication, le tout permettant d'injecter un attribut aléatoire à la relation, brisant le lien déterministe entre les paroles de l'agent et les actions du décideur (Krishna et Morgan, 2004). Il est permis de penser que ce second stade interactionnel provoque une révélation améliorée en vertu des cognitions mémorisées durant l'entretien. Non exprimées à chaud par l'agent, celles-ci peuvent maintenant être mobilisées grâce à un temps accordé à la réflexion et ainsi, partagées par écrit. Sous l'impulsion d'Aumann et Hart (2003), la durée de la phase initiale a été prolongée en ce qu'il a nommé le *long cheap talk*. De cette façon, il participe à démontrer qu'une extension temporelle du modèle permet de produire un échange d'informations plus satisfaisant pour l'ensemble des participants qu'un simple message singulier, puisqu'en définitive, le débat provoque l'extraction de renseignements jugés, au départ, illusoire par les acteurs.

### 1.3 La communication : le signalement coûteux, une interprétation intermédiaire

Deux postulats généraux sont à la source d'une structure installant la notion de coût réactionnel au sein du modèle classique. D'abord, la capacité à faire émerger la vérité est contrecarrée par des préférences instrumentales contradictoires entre les acteurs. Ensuite, l'ampleur du coût lié au transfert informationnel favorise un signalement honnête entre les parties ; les coûts ont pour rôle de s'assurer d'une transmission intégrale de l'information (Zahavi, 1975; Grafen, 1990). Bien que n'ayant pas été formellement entériné comme application théorique à part entière, puisque s'appuyant sur un reconditionnement du modèle *cheap talk*, le signalement coûteux établit son raisonnement sur cette double logique. Le modèle opératoire vient revisiter le bavardage bon-marché en ce qu'il associe une notion de pénalité à l'information transmise selon la constitution du message. L'émetteur n'est plus en mesure d'opérer une correspondance avec le récepteur sans avoir à subir le contrecoup direct de son action perçue comme engageante, puisqu'avant de prendre une décision, le principal est en mesure d'observer le choix *ex ante* de l'agent. Ainsi, la décision de l'agent d'investir dans un transfert est soumise à une condition d'incertitude : que peut-il dire sans s'en soucier ? Permettant de camper théoriquement la notion de signalement coûteux, Kartik (2005) étudie la fausse déclaration stratégique selon une approche formelle inspirée du modèle *cheap talk*. Le

chercheur établit une typologie en trois actes de la nature des coûts rencontrés par l'agent engagé dans une affirmation mensongère. Premièrement, il s'avère coûteux de s'engager dans la falsification de l'état du monde puisque l'acteur s'y adonnant consacre de l'énergie et du temps à ce genre de manoeuvre. Deuxièmement, il est probable qu'il existe des mécanismes de vérification *ex post* de la véracité des affirmations entraînant des sanctions réactives. Troisièmement, la littérature expérimentale récente démontre que l'être humain dispose instinctivement d'un schéma psychologique rebutant le mensonge (Gneezy, 2005). La contribution principale de ce schéma heuristique est qu'il reconnaît la prédisposition axiologique de l'être humain dans le contexte organisationnel : les gens se soucient profondément de ce que les autres pensent d'eux et chaque fois qu'un acteur risque la parole, il le fait en sachant que son interlocuteur apprend quelque chose sur le sujet discuté, mais aussi sur lui. Cette inférence module la façon dont la communication est opérée (Morris, 2001). La modélisation classique de Spence (1973) élabore les conditions générales du signalement coûteux. Fondée sur une interprétation des incitatifs retrouvés sur le marché du travail, l'information est traduite comme la multiplicité des attributs que se partagent les candidats en situation de compétition pour acquérir un emploi. L'auteur propose une taxinomie qui accorde une valeur à chacune des caractéristiques des postulants. Il détecte par la suite, celles qui représentent le plus fidèlement le contenu informationnel dans la structure interactive de ce marché. Sa contribution principale est d'avoir démontré que l'éducation joue un rôle révélateur de la capacité des candidats et que le marché de l'information ne peut être interprété sous l'angle du marché classique des biens puisque la spécificité (c.-à-d. rareté relative) des individualités que l'on y retrouve est beaucoup plus complexe et participe au maintien d'une structure informationnelle distincte.

Un postulat largement répandu dans la littérature veut que l'agent *programmatische*<sup>7</sup> biaise intentionnellement l'opération de collecte de données afin de maximiser ses chances de voir adopter une politique en concordance avec ses préférences propres. Bendor *et al.* (1987b) expérimente ce rapport de force entre l'instrumentalisation de l'agenda politique par la collecte de données opérées par l'administration et le contrôle de la bureaucratie par l'exécutif élu. Lorsque des agents sont professionnellement motivés par l'atteinte d'objectifs organisationnels, la menace crédible du rejet des propositions du bureaucrate par le politique apparaît insuffisante pour inciter une recherche conduisant à une note d'information peu-biaisée et par ricochet, au respect des grandes orientations<sup>8</sup> émises par le politique. Selon l'auteur, dans un cas semblable, un agenda truqué

---

7. Se dit d'un individu intéressé par la teneur et le contenu des programmes et politiques publiques.

8. L'usage veut que l'élu, titulaire d'une charge ministérielle, soit responsable d'émettre des orien-

par le gestionnaire public est une avenue inévitable. Cependant, lorsque le principal propose au fonctionnaire le régime d'incitatifs budgétaires approprié, un changement dans l'environnement organisationnel s'effectue et l'agent planifie maintenant de la manière dont le principal, s'il avait été parfaitement informé, l'aurait fait. L'agent programmatique n'est pas désincarné à la vue de nouvelles ressources financières ; il offre une collecte de données non biaisée, mais modifie son attitude comportementale et agit, selon ses préférences, sur la grandeur de l'échelle budgétaire qu'il réclame. Effectivement, l'existence d'une forme de motivateur à la participation peut entraîner la réalisation de certains efforts plutôt que d'autres et ceci, indépendamment de la nature préférentielle des acteurs. Lorsqu'un principal surveille l'activité des agents, l'agence surinvestit dans les efforts observables et sous-investit dans les efforts inobservables. En ce sens, si les informations sollicitées par un ministre nécessitent des efforts *fonctionnaires* inobservables, celles-ci seront peu concluantes (De Mesquita et Stephenson, 2007). Dans le cadre de recherches sur les schémas de récompenses, plusieurs auteurs se sont intéressés à la possibilité de répondre à cette diligence stratégique. Selon Benabou et Laroque (1992), l'information peut effectivement être tronquée par des annonces trompeuses, puisque les experts cherchent constamment à réaligner leur réputation auprès du principal. Celui-ci ne peut intervenir qu'indirectement en remettant en cause la crédibilité de ces professionnels grâce à l'analyse de leurs actions prises de façon agrégée. En proposant un menu d'incitatifs au gestionnaire et lorsque l'atteinte des résultats est libéralement définie, Melumad et Reichelstein (1989) expliquent plutôt que la sélection autonome de sa récompense offre à l'agent la possibilité de choisir le motivateur qui stimule chez lui l'ardeur au travail la plus prononcée et la limitation des tromperies. La communication de l'information qui en découle est *ipso facto* bonifiée. Comme démontré jusqu'à présent, l'accomplissement habituel du coût est son association avec la déclaration mensongère. Selon les conclusions défendues par Kartik (2009), lorsque l'agent est biaisé en faveur de ses supérieurs<sup>9</sup>, une inflation naturelle du langage apparaît. Dans cet environnement, l'agent partage stratégiquement des informations qui le font paraître plus informé qu'il ne l'est vraiment ; il embellit la réalité et met une emphase particulière sur le caractère focal de ce qu'il dévoile et sur sa gravité. Selon Kartik *et al.* (2007), cette ampliation du langage se produit tout autant lorsque le receveur de l'information est naïf, modifiant la structure des gains produits. En contexte mensonger, la crédulité du principal amène l'agent à rehausser la solennité du message, provoquant

---

tations générales afin de régenter le travail quotidien des professionnels publics. Ceux-ci ont la tâche d'opérationnaliser cette direction de principe en mesures administratives.

9. L'expression "Lécher les bottes" paraphrase une relation *dominant-dominé* où l'assujetti présente une soumission intentionnelle aux souhaits du supérieur concerné.

l'occultation du responsable politique et de son raisonnement logique sous le couvert d'informations trompeuses. Le raisonnement stratégique semble élémentaire : lorsque le fonctionnaire reconnaît un degré de naïveté suffisant chez un supérieur politique, il penche naturellement vers l'occupation exagérée de l'espace délibératif laissé en jachère par le principal. De cette manière, il tente d'obtenir une réparation excessive pour les efforts engendrés durant la collecte d'informations qu'il a opérée. La modélisation produite par l'auteur démontre que le message transféré affecte indirectement l'utilité espérée en équilibre<sup>10</sup>, mais aussi directement le gain de l'émetteur, en provoquant sur sa condition des pertes de bien-être liées à des coûts de fabrication du mensonge, des pénalités légales *ex post* ou des contraintes de nature morale à l'intérieur du schéma mental axiologique du fonctionnaire. Cependant, la notion de coût peut s'apparenter à d'autres formes de pénalités. Morris (2001) étudie la notion de réputation. Si l'agent accorde de l'importance à la conservation de la notoriété qu'il a acquise dans le milieu de travail, il interprète nécessairement une dévalorisation suivant un partage de contenu comme un coût dépendant directement de l'exercice de signalement qu'il a opéré. En émettant le postulat du respect de l'*ally principle* (c.-à-d. le principal, préfère collaborer avec des acteurs dont les préférences sont similaires aux siennes), si le principal doute de la nature de l'agent et qu'il le perçoit comme possiblement biaisé, le fonctionnaire aura tout intérêt à alléguer l'inverse de ce que le principal attend, afin de contrecarrer l'idée fallacieuse que le politique se fait de lui. Cette action lui permettra de préserver sa réputation auprès du législateur. Cependant, aucune information ne sera transférée puisque l'agent ne souhaite pas abuser du principal qui partage le même schéma préférentiel que lui. Cette collaboration *agentique* silencieuse peut tout aussi bien prendre la forme d'une démarche opérante. Si le fonctionnaire détient la discrétion exigible pour disposer d'un budget, il est possible qu'il souhaite stratégiquement dépenser ses actifs pour signaler une certaine quantité d'informations. S'il est en mesure d'engager les ressources sous son contrôle, il peut s'infliger lui-même le coût de la transmission du renseignement (Austen-Smith et Banks, 2000). Ce débours peut être considéré comme tactique puisque l'agent choisit d'investir consciemment dans le partage d'informations, alors qu'il disposait du choix de ne pas le faire. Austen-Smith et Banks (2002) démontre que le *cheap talk* ne peut jamais être considéré comme le seul moyen de communiquer de l'information puisqu'ultimement l'agent dispose toujours du choix stratégique de s'imposer un coût (exemple : un prisonnier fait une grève de la faim). Le signalement coûteux a cependant été remis en question par Bergstrom et

---

10. Ce concept renvoie à la notion de prévision attendue suite à la réalisation d'une ronde en théorie des jeux.

Lachmann (1998) qui démontrent que le coût associé au transfert de renseignements n'est pas le facteur prédominant faisant en sorte qu'un message se transforme en signal viable. Malgré des conflits d'intérêts, les acteurs peuvent partager de l'information sans en subir des conséquences pénalisantes. Selon l'auteur, lorsqu'il est possible de percevoir un équilibre fondé sur le rassemblement <sup>11</sup>, le coût d'un honnête signalement pour certains d'entre eux est nul et peut malgré tout, leur rapporter des gains. Pouvant être parfois confondue avec le problème du passager clandestin (Grossman et Hart, 1980), cette représentation du regroupement des intérêts trouve sa pertinence stratégique sous le vocable de *mendicité des oisillons*. Lorsque plusieurs acteurs ont un intérêt commun, à la manière d'oisillons dans un nid quémendant de la nourriture, si certains d'entre eux ne produisent pas le signal de la faim et taisent leur parole, l'absence de manifestation de leur part est interprétée par le principal, ici l'oiseau nourricier, comme une collaboration implicite. Traduisant l'allégorie, s'il n'existe qu'un seul message transféré, le récepteur n'est pas en mesure d'établir une comparaison de référence et par le fait même, ne peut infliger directement ou indirectement un coût en prenant décision sur la précédente transmission puisque les agents partagent un signal commun (Bergstrom et Lachmann, 1998).

## 1.4 La communication : l'information *confirmatoire*

Le modèle de l'information *confirmatoire* postule qu'il est possible pour le principal de vérifier la nature de l'information qui lui est transmise par l'agent. Ceci exonère le modèle du recours au mensonge stratégique et le dispense du fardeau de la réputation tout en précisant son intérêt quant aux jeux de persuasion. En effet, lorsqu'il est possible de connaître la véracité d'un argumentaire, le charme, défini comme la capacité à attirer la sympathie, devient une variable prépondérante pour influencer un interlocuteur. Sous ce schème interprétatif, les auteurs postulent que les punitions liées à la communication mensongère sont suffisamment lourdes pour que cet agissement stratégique ne soit jamais porteur de gain en équilibre (Milgrom et Roberts, 1986). Grossman (1981) propose une approche microéconomique qui échafaude les fondements classiques de la modélisation du *verifiable information*. Une de ces propositions pionnières suggère l'existence

---

11. En théorie des jeux, la mise en commun (c.-à-d. "pooling equilibria") suppose que des acteurs appelés à interagir signalent la même pièce informationnelle, même s'ils ne favorisent pas les mêmes préférences. Cette forme de collaboration où chacun des acteurs améliore sa condition en équilibre et dans laquelle aucun d'eux ne peut optimiser son bien-être en épousant une stratégie alternative, s'apparente à la notion d'équilibre de *Nash*.

d'un état de compétition entre différents types d'agents<sup>12</sup> qui doivent composer avec la correspondance d'un bien soumis à palladium. Le chercheur démontre qu'en permettant au consommateur de l'information (c.-à-d. le principal) de revenir contre le producteur (c.-à-d. l'agent), soit de disposer d'une garantie sur ce qu'il reçoit comme contenu, le rapport interactionnel est soumis à un outil de contrôle de l'asymétrie de l'information. En regard de ces constatations, il est logique d'inférer que lorsqu'un agent divulgue des informations à propos d'un produit, il en partage certainement les renseignements favorables. Ce faisant, l'acheteur adopte une position sceptique à propos de toutes autres informations dissimulées. Les contenus informationnels peuvent donc être ordonnés selon qu'ils sont favorables à l'un ou l'autre des acteurs (Milgrom, 1981). En positionnant plusieurs agents en un état de compétition, la théorie économique voudrait que cette motivation rivale favorise la révélation de l'information. Milgrom et Roberts (1986) découvrent par la théorie des jeux qu'une divulgation bureaucratique complète est dépendante du statut *ex ante* du principal face à cette information. Si le décideur est suffisamment informé à propos des enjeux discutés et des intérêts de ces conseillers, et qu'il demeure sceptique<sup>13</sup> face aux recommandations proposées, la compétition n'est pas nécessaire pour révéler l'information. Parallèlement, elle s'avère insuffisante lorsque le principal est sous-informé. Par contre, lorsque le contraste idéologique entre les acteurs est suffisamment important, la compétition peut réduire ou même éliminer la nécessité pour le principal de posséder des informations à priori et d'exercer un scepticisme stratégique, afin de lui permettre d'accéder à l'information *in extenso* ; là réside la contribution de cette recherche pour notre étude. Okuno-Fujiwara *et al.* (1990) poursuit en y adjoignant une phase de partage informationnel antécédente entre les fonctionnaires, tout en respectant l'idée que seules les déclarations authentiques sont en mesure de changer les croyances. Un agent conséquentialiste disposant de la possibilité de modifier les schémas cognitifs de ses collègues antérieurement au partage conjoint de l'information dévolue au principal, peut agir afin d'aller chercher consensus, ou au contraire, déranger l'unité pour répondre stratégiquement à ses propres motivations. Les résultats démontrent que ce type de transfert s'opère seulement si le

---

12. Certains agents disposent d'une information de qualité ; d'autres sont propriétaires de renseignements de faible utilité. Ces derniers disposent d'un incitatif à dissimuler l'information qu'ils détiennent afin de tromper le principal.

13. Le scepticisme stratégique veut que le principal remette en doute la véracité des informations transmises par l'agent puisqu'il suppose qu'elles sont détournées par un intérêt individuel. Cela pousse l'agent à proposer des alternatives jusqu'à épuisement de ses pièces informationnelles. Par peur que la conservation de celles-ci produise un scepticisme plus exécrable encore à son endroit, il accède à tous les contenus immédiatement disponibles dans sa mémoire.

résultat produit est comparable à un équilibre monotone<sup>14</sup> entre les agents concernés. Patty (2009) propose une théorie stratégique de la cueillette d'informations influencée par une application quadrangulaire visant à extraire l'expertise<sup>15</sup> explicitée antérieurement par Rich (1975). À travers cette approche théorique, le chercheur met en évidence la force directrice du biais du décideur. Lorsque le décideur politique est passablement biaisé, l'information collectée en amont par l'administration et destinée à ce principal porte son biais. Cette conclusion est avancée considérant que la production de données pertinentes à l'élaboration de politiques est construite selon la propension qu'elle a d'être utilisée par le législateur. Ainsi, l'agent rationnel investit méthodiquement dans la démarche porteuse du coût d'opportunité le plus faible ; récolter des renseignements fidèles au biais du principal s'avère plus profitable que d'investir dans une démarche conduisant à une perte d'utilité par l'inanité des informations partagées. Ces résultats théoriques convergent vers un message monotype : "il faut donner au ministre ce qu'il souhaite". La focalisation *agentique* est dès lors, guidée par une force exogène à la simple volonté fonctionnelle d'un bureaucrate de tradition *webérienne* appelé à la neutralité en exerçant une marge de manoeuvre limitée par un cadre rationnel légal strict (Schubert, 1957). Cette péroraison vient remettre en question le postulat émis par Bendor *et al.* (1987b) qui présuppose que l'agent peut stratégiquement instrumentaliser l'agenda politique par une collecte de données biaisées, afin de satisfaire ses desseins personnels.

Le postulat communément admis dans la littérature veut que si le fonctionnaire partage des contenus informationnels qui ne correspondent pas aux préférences du principal, celui-ci n'utilise que faiblement cette information. À l'inverse, lorsque les données transférées sont en adéquation avec son agencement cognitif, le législateur pratique le renforcement de ses propres prédispositions axiologiques. Ce concept de *bolstering* peut être identifié comme une forme de déni défensif, commune en psychologie expérimentale,

---

14. En théorie des jeux, l'équilibre monotone est l'application d'un principe général de solidarité qui collectivise le gain ou la perte. Reproduit en continu, il apaise les joueurs ; de là, la monotonie. Pétry (2003) explique la monotonie statistique comme un changement dans la variable indépendante entraînant un changement dans la même direction au sein de la variable dépendante.

15. L'auteur suggère l'idée que le principal devrait être impliqué dans la collecte d'informations, le traitement des données et leur utilisation, car connaissant la méthodologie utilisée, il est automatiquement plus susceptible de mobiliser les renseignements retenus. Cependant, lorsqu'il n'est pas familier avec la méthode de collecte et d'analyse de données, le principal peut veiller stratégiquement à ce que quatre conditions soient remplies afin qu'il puisse bénéficier de l'information : il peut faire appel à un intermédiaire pouvant jouer le rôle de traducteur, il doit s'assurer que le canal de communication entre l'expert et le décideur est dynamique, que le retour d'information est constant et bilatéral et que les renseignements sont résumés et expliqués selon une trame narrative vulgarisatrice. Ce travail de débroussaillage opéré en amont permet au principal de compenser le temps qu'il ne peut accorder à la compréhension en profondeur des dossiers ministériels.

mieux connue sous l'épithète d'attention sélective (Janis et Mann, 1977; Jervis, 2015). Calvert (1985) s'est intéressé à la façon dont le politique utilise les conseils de l'administratif. Dans le cadre d'une modélisation de la maximisation du concept d'utilité et qui considère comme imparfaite l'information transmise au décideur (c.-à-d. application des postulats liés à la rationalité limitée proposée par Simon (1965)), l'auteur dénote que la valeur accordée au conseil émis par l'agent est fonction de son biais. Le principal ne semble pas bénéficier *ex post* de recommandations provenant de sources non biaisées, puisque celles-ci ne le feront pas changer d'avis en définitive. Par contre, selon ses résultats, un agent biaisé peut faire changer la perception du principal en un seul entretien. Pour sanctionner un chemin résolutif précis, sous la confirmation d'un besoin d'approbation et de préservation de son statut d'autorité face à ces collaborateurs, le principal adopte plus facilement les positions émises par un tiers analogiquement biaisé que celles partagées par un adjoint administratif neutre, ceci même si les deux acteurs sont aussi accessible l'un que l'autre. Lorsque le décideur est prédisposé idéologiquement selon un prisme spécifique, il envisage prioritairement les renseignements émanant de sources partageant son biais. En contexte où l'information est transférée sous la contrainte d'une vérification intégrale, le *principe de l'allié* se vérifie et semble perdurer. Néanmoins, lorsque le principal reconnaît que le monopole informationnel détenu par son administration nuit à la plénitude des options susceptibles d'influer sur l'élaboration de politiques publiques, il peut intervenir stratégiquement de multiples façons, notamment par le recours au service de ce que Gailmard et Patty (2013) appelle un *stovepipe*<sup>16</sup>. Les résultats démontrent que la structure en *tuyau de poêle* occasionne une réaction en chaîne : le correspondant externe révèle des contenus de faible qualité considérés comme clandestins au sein de la fonction publique, ce qui encourage le gestionnaire bureaucratique (c.-à-d. propriétaire de renseignements de qualité) à diminuer le niveau de censure normalement imposé à l'information qu'il transmet au politique. Il agit par stimulation ; concevoir qu'une information de qualité négligeable puisse influencer et modifier la décision politique, alors qu'il est lui-même détenteur de renseignements de qualité élevée n'est pas envisageable d'un point de vue conséquentialiste. Pour le fonctionnaire, il est préférable que le jugement de l'élu soit fondé sur des contenus enrichissants, si l'information est indubitablement appelée à modifier la pièce législative. En aval, il trouve plus gratifiant d'être la source de l'avancement du droit

---

16. Ce concept réfère à une source d'information extrinsèque à l'appareil d'État qui agit en périphérie des canaux usuels de renseignements à titre de correspondant auprès du politique. Cet agent externe est assimilable à un conduit vertical isolé des rouages raffinés de la mécanique *agentique*. Il produit des contenus non censurés exogènes au processus bureaucratique en phase avec les préférences du décideur, bien que de qualité moindre que ce qui serait produit par un processus de recherche rigoureux.

que d'en être le simple exécutant. Dans ces circonstances, la rétention stratégique de l'information est sous-optimale puisqu'elle implique un coût d'opportunité plus élevé que l'investissement nécessaire au traitement des pièces informationnelles à transmettre au ministre.

## 1.5 La délégation

La littérature sur la transmission stratégique de l'information s'est grandement intéressée à la possibilité pour le principal de déléguer à certaines entités subordonnées la prérogative décisionnelle plutôt que d'opérer une extraction par la communication pour obtenir les renseignements souhaités. Toujours fidèle à la représentation dualiste empruntée au modèle principal-agent, cette manœuvre est issue du souhait du législateur de bénéficier de l'expertise de l'agent ; utiliser les connaissances administratives au moindre coût. Dans un modèle respectant l'essence triviale de la décentralisation, Holmstrom *et al.* (1982) pose la définition du concept en formalisant les caractéristiques propres à l'exercice de la délégation. Elle est un processus où l'agent se voit octroyer l'autorité nécessaire pour prendre une décision sans ou avec certaines contraintes imposées par le principal tout en ayant un impact sur le bien-être en équilibre. L'auteur postule qu'il existe deux facteurs influençant l'octroi d'une telle autorité : le degré de concordance entre les préférences de l'agent et du principal et le degré d'expertise du gestionnaire public. Les travaux fondateurs de l'économiste font valoir que la délégation diminue les coûts administratifs et cimente la relation de confiance entre l'agent et le principal puisque le geste de cession implique officieusement une dimension d'engagement entre les parties. Bien que la délégation pourvoie l'agent d'une forme de *veto* qualifiant son jugement, elle n'implique pas directement l'acquisition d'un blanc-seing ; une zone discrétionnaire entièrement soustraite à la surveillance est chose rare dans l'appareil d'État. Le principal doit-il se réserver le droit de contrôler en aval la décision rendue par l'expert ? Quelle ampleur doit prendre la délégation ? Différents chercheurs ont fouillé la question. Certains d'entre eux voient dans la structure de contrôle un mécanisme s'exécutant à la manière d'un ultime droit de regard contraignant le pouvoir de décision alloué à l'agent. Mais lorsque le décideur dispose d'un droit de veto faible, voire nul vis-à-vis de la structure subalterne, cette dernière est incitée à occuper intégralement l'espace décisionnel qui lui a été délégué par une collecte extensive de données et l'adoption pleine et entière de politiques publiques représentant scrupuleusement l'interprétation *agentique* de l'état du monde (Gilligan et Krehbiel, 1987). Cela suppose que le fonctionnaire respecte ses préférences dans la décision qu'il rendra,

confirmant du même coup, un degré élevé d'incertitude pour le ministre quant au geste délégoire. Dessein (2002) explique que le principal est plus favorable à la délégation qu'à la communication lorsque l'agent est considéré comme mieux informé (c.-à-d. présumé détenteur d'informations de qualité), dans la mesure où l'espace conflictuel entre les motivations des acteurs n'est pas trop étendu. L'auteur vient appuyer les résultats antérieurs de recherches en démontrant que si le décideur conserve un veto sur les décisions prises par le fonctionnaire, la prérogative politique réduit l'utilité produite en équilibre puisque l'agent n'effectue pas une collecte intensive de données pour alimenter sa décision. Cependant, le législateur est habituellement aussi détenteur d'informations privées. Plus le principal en détient une part importante, moins il est enclin à déléguer son autorité puisqu'il s'estime suffisamment compétent pour en arriver lui-même à résoudre la problématique. Conséquemment, l'espace réservé à l'incertitude cognitive est minimisé (Harris et Raviv, 2005). Le principal est plus favorable à la délégation lorsqu'il lui apparaît que la décision maximisant l'utilité se rapproche des préférences de l'agent. Concurrément, si la délégation se produit, elle résulte en une sous-utilisation des contenus du principal et une distension des dépenses en investissement due au biais de l'agent, décalqué selon les objectifs de l'organisation. Lorsque cette dépense est plus petite que le gain produit en aval par la décision prise par l'agent, il y a augmentation de l'utilité. Fondé sur le rapport tripartite (c.-à-d. séparation des pouvoirs) inhérent au système américain, Epstein et O'Halloran (1994) démontrent la ténacité du lien entre l'accessibilité aux outils de veille et la taille de l'espace discrétionnaire accordé. Lorsqu'il doit mesurer le degré de discrétion à accorder à l'agence (c.-à-d. l'agent), le Congrès (c.-à-d. le principal) prend généralement en compte les mécanismes institutionnels dont il dispose pour la maîtriser. S'il détient des instruments coercitifs permanents (règlements internes, procédures légales, code d'éthique et de déontologie, etc.) pouvant être mobilisés *hic et nunc*, le législatif réserve une autorité discrétionnaire importante à l'administration, indépendamment du niveau d'adéquation entre ses préférences et celles de l'exécutif. Plus l'incertitude liée aux événements futurs est élevée, plus les limites du châssis autocratique propre au fonctionnaire seront lointaines, puisque le principal envisage stratégiquement que le risque lié à la dévolution du pouvoir discrétionnaire est moins élevé que celui associé à sa propre décision dans un contexte incertain. Nonobstant l'intervention du principal, l'agent est individuellement en mesure de modeler l'amplitude discrétionnaire susceptible de lui être accordée. Comme Lee (2012) l'indique, lorsque le fonctionnaire dispose d'aptitudes politiques, il peut user de stratégie en bloquant les fuites à destination du cabinet ministériel. Il élabore ce rempart souterrain à la vigilance du principal en persuadant des collaborateurs externes potentiels de

ne pas fournir de pièces informationnelles au politique. Ce stratagème établit un monopole relatif de l'information entre les mains de l'agent. Le résultat est immédiat : l'agent administratif tend à acquérir une discrétion élevée, puisque son habileté en "courtage politique" lui permet d'isoler le principal et de confirmer l'asymétrie de l'information, représentative du rapport stratégique initial.

Bien qu'adapté afin de respecter les caractéristiques propres au régime présidentiel américain, le *principe de l'allié* demeure un postulat capital dans l'appréciation que la communauté académique fait de la délégation. À travers cette interprétation de la transmission informationnelle, Epstein et O'Halloran (1996) traduisent cet énoncé conventionnel comme le synonyme d'un gouvernement unifié. Lorsque celui-ci est divisé<sup>17</sup>, le Congrès délègue moins d'autorité à l'exécutif, ce qui influence la constitution de politiques publiques favorables aux préférences du législatif. L'allié idéologique semble être une assurance claire d'un désir de collaboration, voire de délégation. Cependant, l'alignement des préférences, fidèle aux législatures appariées, ne semble pas inexorablement favoriser une délégation aveugle (Volden, 2002). Lorsque le législatif et l'exécutif sont idéologiquement harmonieux, la délégation s'opère et le pouvoir de nomination<sup>18</sup> est facilement dévolu à l'agent. Lorsque les préférences sont antinomiques, bien que la délégation ait lieu, l'effet est plus subtil, puisque la prérogative de nomination est sciemment limitée. L'accord entre les préférences n'est donc pas, du point de vue de l'auteur, une condition *sine qua non* dans l'attribution discrétionnaire. Subséquemment, Li et Suen (2004) démontrent qu'un expert disposant de préférences excessives (c.-à-d. radicales), mais similaires à celles du principal, a plus de chance de se voir confier la prise de décision. Le décideur, se considérant en sureté, utilise ouvertement l'expertise de l'agent et délègue le pouvoir décisionnel. Cependant, l'opération implique un coût ; puisque l'agent chérit des préférences analogues à celles défendues par le principal, ses connaissances s'avèrent moins précieuses. Fondée sur des référents cognitifs déjà partiellement assimilés par le législateur, l'expertise du fonctionnaire le conduit vers un processus décisionnel comparable à celui qu'aurait emprunté le ministre s'il avait agi seul. Le résultat en équilibre s'en trouve que très peu complémenté. D'ailleurs, un raisonnement similaire peut être appliqué à la nomination ainsi qu'à la formation de comités-conseils, comme il s'en articule plusieurs ponctuellement dans la fonction publique. Lorsque les membres de ce groupe manifestent des motivations homogènes,

---

17. Lorsque la branche exécutive est sous un contrôle partisan discordant de celui que représente le courant majoritaire au Congrès, on dit du gouvernement qu'il est divisé.

18. La délégation du pouvoir de nomination est entendue comme l'exacerbation de la notion de confiance. Dans ce cas-ci, elle symbolise l'extrême limite du geste délégatoire ou ce qu'un acteur accomplit exclusivement par certitude vis-à-vis un tiers.

si le ministre, pour le représenter, sélectionne un acteur aux préférences similaires aux siennes, mais contraires à celles rencontrées dans le groupe, l'information emmagasinée par le délégué sera de faible intensité. Au contraire, le décideur agit efficacement en nommant un agent aux préférences intermédiaires<sup>19</sup>. La décision prise par le collectif n'est pas identique à celle qu'aurait prise le législateur, mais elle demeure de bien meilleure qualité (Li et Suen, 2004), puisque'alimentée par des pièces informationnelles supplémentaires. L'adage voulant qu'il faille garder ses amis près de soi et ses ennemis plus près ne serait être plus à propos dans ces circonstances. L'information pertinente à la décision et inaccessible au décideur est la plupart du temps détenue par des acteurs aux préférences hétérogènes (De Figueiredo *et al.*, 1999). En ce sens, pour extraire cette information, il peut être avantageux pour une législature de déléguer un agent qui n'entretient pas systématiquement les mêmes préférences, sachant qu'un détenteur d'informations privées externe à l'appareil d'État n'est pas systématiquement persuadé d'échanger des contenus avec le *duplicata* idéologique du politique (Boehmke *et al.*, 2006). Une fois de plus, le *principe de l'allié* est remis en question sous un schéma fonctionnel dans lequel la source d'informations est libre de choisir à qui s'adresser et où la participation indirecte d'un tiers à la décision peut être stimulée en amont par la facilitation stratégique du processus d'échange. Sous ces conditions, le principal est découragé d'emprunter le chemin d'une délégation mimétique puisque le propriétaire de renseignements utiles, exogène à l'espace étatique, peut alerter les *contre-pouvoirs*<sup>20</sup> s'il juge que le travail administratif est idéologiquement déformé<sup>21</sup> (Bertelli et Feldmann, 2007).

## 1.6 Le rôle cardinal de l'expertise

L'habileté d'un appareil démocratique à fonctionner adéquatement dépend de sa capacité à conserver un corps de fonctionnaires capable d'implémenter des politiques publiques conceptualisées selon les grandes orientations prodiguées par le politique. Comme l'ont démontré les trois modèles présentés (c.-à-d. bavardage bon marché, signalement coûteux, information confirmatoire), l'expertise pose les dilemmes théoriques

---

19. Une préférence intermédiaire est comprise comme respectant les principes du principal, mais démontrant une ouverture idéologique propre à une prise de position modérée.

20. Dans un esprit d'équilibre (c.-à-d. système de *check and balance* (LaPorta *et al.*, 2003)), le législateur américain a souhaité permettre au Congrès et au pouvoir judiciaire de neutraliser la primauté de l'exécutif en inscrivant dans la loi fondamentale des États-Unis des préceptes habilitants l'intervention de contre-pouvoirs.

21. Une déformation idéologique est admissible lorsque la subjectivité du principal se retrouve chez l'agent jouissant du pouvoir délégatoire.

du type d'agent, de sa fidélité au politique, de l'horizon temporel en vertu duquel il agit ainsi que des paramètres entourant la communication entre les acteurs (Valsecchi, 2013). À n'en point douter, le gestionnaire public joue un rôle constitutif dans le développement et l'application de politiques ; ses connaissances et son expérience sont nécessaires si le souhait du décideur est de régler intelligemment et efficacement par la législation (Riggs, 1997). Adams (2004) évoque que la signification de l'information est donnée ; elle ne se pose pas. Il propose une définition fonctionnaliste de l'expertise : "le caractère ontologique de l'expertise veut que l'information soit traitée et raffinée jusqu'à ce qu'elle puisse être comprise sous la forme de quelques objectifs principaux et évidents. Ceux-ci peuvent, par la suite, être rationnellement assemblés pour constituer un contenu transférable". Dans la construction étymologique d'un cadre de référence nécessaire pour déchiffrer la complexité des interrogations quotidiennes se présentant au législateur, le fonctionnaire dispose d'une influence considérable. Agissant à titre d'interprète, l'agent public est indispensable dans la création de sens commun et dans la reformulation pédagogique des contenus puisque, de toutes les tâches d'instruction, la plus ardue est de coordonner les problèmes scientifiques pour qu'un esprit non préparé puisse les intégrer et en bâtir une opinion censée (Weber, 2013). Nous en avons déjà fait mention, le ministre et son cabinet ministériel font appel aux services du *fonctionariat* pour qu'il éclaire de son expertise la prise de décision, l'élaboration de politiques publiques et l'allocation de ressources. Certains de ces professionnels du service public sont particulièrement motivés par l'élaboration de politique. Ceux-ci se retrouvent sous l'influence d'incitatifs les entraînant à développer une expertise révélatrice afin d'obtenir de la volonté du principal, une fenêtre discrétionnaire plus large. Cette expertise s'affermi dans un espace relationnel spécifique. Lorsque le principal garantit une discrétion accrue, le fonctionnaire peut influencer davantage sur ses objectifs instrumentaux de politiques publiques (Gailmard et Patty, 2007), c'est-à-dire veiller à la réalisation de sa volonté politique en échangeant cette motivation caractéristique par la divulgation d'informations expertisées. En première instance, sa cognition intime<sup>22</sup> détermine la façon dont un problème est perçu. Par la suite, cette structure est implicitement dissimulée dans les informations transférées. Une fois reçus par le décideur, ces renseignements modifient sa conception de l'état du monde en tenant compte des impressions subjectives et des fondements objectifs à l'origine du construit proposé par le gestionnaire public. En vertu de l'application que nous venons de présenter, la

---

22. Il est tenu pour acquis qu'en milieu de travail, la carte heuristique du fonctionnaire est composée, selon des proportions variables, d'éléments éthiques complétés de pistes factuelles (Simon, 1965). Ces deux dimensions composent sa notion de jugement ; par cette trame interprétative, une schématisation de la problématique rencontrée peut s'exécuter.

transmission de l'information n'est pas autre chose qu'une double interprétation assimilable à un processus de schématisation, selon la définition de Doron et Parot (1998) : "lorsqu'un *locuteur A* parle à un *interlocuteur B*, il lui propose une représentation de ce dont il s'agit. Il construit devant lui une certaine forme d'organisation discursive du thème traité. C'est ce mode d'organisation du thème en discours que l'on qualifie de schématisation". Motivant en définitive la prise de décision, celle-ci nous entraîne inévitablement dans la multiplication des phases interprétatives, puisque ce qui est interprété aujourd'hui selon un schème cognitif particulier l'a été hier selon une organisation autrement différente, et ainsi de suite. Chacun y met sa couleur. Mais où cela s'arrête-t-il ? Est-ce que prendre conscience de cette irrégularité propre au partage de l'information nous assure de la consolidation d'un biais axiologique ? En considérant les déformations propres au jeu du *téléphone arabe*, on serait tenté d'affirmer que ce processus humain risque d'altérer, de quelques manières que ce soit, la qualité de l'information. Pour le moment, il ne s'avère pas pertinent de prendre position à cet effet. Pour préserver l'intégrité de notre sujet de recherche et éviter de nous lancer sur des chemins délicats qui dépassent le cadre de notre étude, disons simplement qu'à chaque palier où l'acteur est en mesure d'agir par intériorisation du travail à entreprendre, il existe un niveau antérieur à celui-ci qui a opéré sur l'objet auquel il s'intéresse, une modification de nature. Dans l'ensemble, c'est ce que nous pourrions appeler la *domesticae lenitatis* ou le processus de "domestication" de l'information. Que celle-ci prenne la forme d'un "médium" papier, numérique ou verbal, l'information a assurément été filtrée par une pluralité indénombrable de schèmes mentaux hétérogènes. Le contenu s'avère transférable parce que l'acteur lui a accordé un temps qu'il a jugé suffisant pour l'appriivoiser. Autrement dit, il s'est approprié l'information, il l'a faite sienne, pour ensuite, la partager. Dans tous les cas, cette démonstration est assurément une initiative qui mériterait une conceptualisation plus soutenue dans le cadre de recherches ultérieures en psychologie cognitive, par exemple.

Cette capacité qui conduit à suggérer des plans de politiques publiques raisonnables n'est pas une compétence innée, mais bien plus absorbée grâce à l'apprentissage par expérimentation. Ce passage obligé nécessite un investissement<sup>23</sup> en ressources, ce que le fonctionnaire endosse afin de servir l'intérêt public et pour lequel, il se voit rémunéré. Inversement, dans le cadre de ses fonctions, le décideur ne jouit pas des conditions liminaires propices au développement didactique de connaissances approfondies, à moins

---

23. L'investissement est immatériel et non-contractuel à court terme. En ce sens, il ne peut être ciblé. Cependant, sa valeur dépérit à long terme, puisque le politique intègre progressivement les connaissances liées à l'exercice de cette capacité (Ting, 2011).

que celles-ci ne datent d'une expérimentation antérieure à sa fonction d'officiel ou qu'il soit en poste depuis longtemps. Stratégiquement, l'agence dispose d'un avantage conséquent lorsqu'il est question de fournir ce type d'efforts. La maturité professionnelle attachée au fonctionnaire se traduit par la détention d'informations privées d'intérêt pour le politique. Par contre, celle-ci est variable. Huber et McCarty (2004) l'assimilent au concept de capacité administrative. Il l'explique comme une habileté caractéristique des membres expérimentés d'une bureaucratie à réaliser les actions désirées. Lorsque l'administration est consciente de son incapacité à opérationnaliser les pièces législatives votées par le parlement, son niveau de motivation est parallèlement réduit. De ce fait, l'utilisation singulière par la députation du processus législatif à titre de stimulant à l'action des bureaucrates est insuffisante. L'investissement engagé par le fonctionnaire affecte nécessairement la qualité et l'efficacité avec laquelle une politique publique est mise en oeuvre. Nonobstant l'avantage stratégique de l'agent public, cet effort organisationnel peut-il être canalisé en direction d'une finalité spécifique visant à exécuter une politique publique précise ? Selon la littérature existante, cela dépend de la nature de l'expertise mobilisée. Lorsqu'elle celle-ci est généraliste, l'organisation est consciente que sa capacité est facilement accessible au ministre et à son équipe. Conséquemment, lorsque les préférences à l'égard des politiques publiques sont dissemblables entre les *mandarins* de l'État et leur supérieur, la capacité d'action et de mise en oeuvre diminue considérablement chez l'administratif. Au contraire, lorsque l'expertise est ciblée<sup>24</sup>, et ce, même s'il y a divergence de part et d'autre dans les préférences, la capacité peut augmenter ; les professionnels savent qu'ils conserveront le monopole de leurs connaissances en aval de l'élaboration de la politique publique (Ting, 2011).

---

24. Une expertise est ciblée lorsqu'elle se situe dans une niche propre à un savoir-faire particulier que seuls quelques individus maîtrisent et à laquelle est reliée un investissement trop coûteux pour être considéré comme accessible.

# Chapitre 2

## Cadre théorique, hypothèse et définitions

La responsabilité *intra-muros* des acteurs publics est pleinement complémentaire entre les niveaux de l'exercice organisationnel ; elle se doit de l'être pour que l'appareil d'État fonctionne. Par contre, celle-ci n'est pas un bloc homogène. L'un doit répondre aux exigences du mandat démocratique et agir dans le sens de l'intérêt commun<sup>1</sup>, l'autre doit fournir une réflexion étrangère à la partisanerie et soutenir par un savoir privilégié la prise de décision politique. À ce stade, il est logique d'affirmer que les fonctions administratives sont résolument alimentées par des capacités développées par expérimentation. Évidemment, l'esprit humain n'émerge pas du sein maternel avec une aptitude toute naturelle pour les choses de l'État. Certes, l'activité cognitive est composée de moult facettes renvoyant à l'existence avérée de plusieurs formes d'intelligence pouvant être décrites comme un éventail de capacités, d'aptitudes et d'habiletés mentales propre à tout être humain (Gardner *et al.*, 2004). Néanmoins, et même si ce n'est qu'en partie, le bagage cognitif qui propulse les fonctionnaires au rang de véritables mandarins<sup>2</sup> de l'État est inévitablement appris. Ce caractère propre à l'exercice *fonctionnarial* ne se retrouve pas systématiquement chez le chef politique (Weber, 2013). Habituellement, ceux-ci sont plutôt sélectionnés pour leur polyvalence et leur capacité à s'adapter. On ne pourrait être plus clair, le député investi d'une attribution ministérielle par le pre-

---

1. La notion de bien commun présuppose qu'en contexte de démocratie représentative, le mandat populaire duquel la députation est investie est caractéristique de l'intérêt agrégé d'une population. Durant la durée de son exercice à titre d'élu, le représentant est fidèlement appelé à ses fonctions en vertu de prémisses idiosyncratiques sur lesquelles la commission de sa charge est fondée.

2. Cette terminologie renvoie à l'idée que le haut gestionnaire d'État est un érudit, un lettré qui personnifie une certaine forme de mémoire institutionnelle et incarne la continuité et la pérennité des activités étatiques.

mier ministre est, à l'égard de l'ensemble de sa charge, un généraliste. La dichotomie est clairvoyante ; elle marque une profonde scission entre les rôles attribués à chacun des groupes à l'étude. Toutefois, l'entente calculée entre les institutions politiques et administratives devrait-elle être fondée sur un rapport de force s'opérationnalisant par l'exercice de poids et de contrepoids ? Ne devrait-elle pas plutôt reposer sur la poursuite sans équivoque du bien commun par une prise de décision maximisant l'utilité globale et par le fait même, refuser d'être le commanditaire d'un jeu de pouvoir ? Selon Michaud et Arsenault (2011), il apparaît évident que l'acteur public répond sciemment aux actes de sa contrepartie et ceci, dans un sens comme dans l'autre : "[...], mais c'est surtout par l'adoption des lois et des normes régissant les actes administratifs qu'ils [les législateurs] contrôlent les administrateurs. Ces derniers leur rendent la pareille en préparant les lois qu'ils discutent, en promulguant des règlements passés sous l'emprise de ces lois, en interprétant les unes et les autres... jusqu'à ce qu'un tribunal statue sur la question". Cette affirmation est fidèle à l'intuition sensible qui guide nos travaux ; l'existence d'une certaine marge discrétionnaire semble permettre des comportements prémédités au sein de l'interface politico-administrative. Notre motivation de recherche est investie par le désir de clarifier cette ambivalence. Comme l'explique Aberbach et Rockman (1976) et Milgrom et Roberts (1986), il semble juste d'affirmer que l'expérience qui se dégage de l'exercice politique permette de développer une certaine forme de scepticisme vis-à-vis les recommandations de technocrates faisant carrière au sein de l'État. D'ores et déjà, nous en mentionnons l'existence pour éviter le piège d'associer une dimension *bonne* ou *mauvaise* au recours à la stratégie.

## 2.1 Hypothèse de recherche

Cet état de conscience nous conduit à réaliser une recherche étudiant un phénomène ressenti et compris théoriquement par l'élaboration de notre revue de littérature. La justesse académique de cette étude phénoménologique se reflète dans l'exécution d'un examen empirique visant à vérifier les énoncés produits par la littérature américaine. Le cas québécois est-il tributaire des postulats théoriques normalement acceptés au sein de la discipline ? Le jugement du législateur s'exerce-t-il au sein d'un espace décisionnel idéal représentant précisément le mandat pour lequel il a été élu, à savoir la poursuite du bien commun ? Sachant que la profondeur sociale de ce mémoire se retrouve dans le souhait de voir l'État québécois animer un contrat démocratique optimal

pour le citoyen, nous considérons une question<sup>3</sup> qui met en relation la nature intéressée des acteurs en jeu. La présomption de départ conduit à l'hypothèse suivante : le haut fonctionnaire contrôle stratégiquement les renseignements qu'il souhaite transférer et utilise son monopole d'émetteur informationnel afin de définir l'assortiment des actions disponibles au décideur et le diriger vers la finalité lui convenant (Gailmard et Patty, 2013). Que ce soit en vertu d'une idéologie précise, d'un désir propre à l'avancement professionnel, du souhait de maintenir le *statu quo* ou simplement pour éviter un fardeau de travail supplémentaire, les bureaucrates sont en mesure de manipuler les contenus informationnels. Cette perception du travail public entre en contradiction avec la trame protocolaire colportée par les institutions selon laquelle les grands corps de l'État québécois suivraient une animation *webérienne* dans la complétion de leurs obligations journalières. Selon la doctrine produite par le ministère du Conseil exécutif, le fonctionnaire québécois doit s'employer à maintenir un "lien avec l'organisation par son obéissance hiérarchique et par sa loyauté et l'allégeance qu'il porte à l'autorité constituée. De par le service au public, il est tenu à la courtoisie, à l'absence de discrimination et à la diligence" (Gouvernement du Québec, 2003). Inspiré de l'héritage classique, l'administration rejoint la notion de neutralité *stricto sensu* : "l'honneur du fonctionnaire consiste dans son habileté à exécuter consciencieusement un ordre sous la responsabilité de l'autorité supérieure, même si – au mépris de son propre avis – elle s'obstine à suivre une fausse voie. Il doit plutôt exécuter cet ordre comme s'il répondait à ses propres convictions" (Weber, 2013). Dans cette perspective, le bureaucrate n'est pas autre chose qu'un acteur émotionnellement indifférent (c.-à-d. assimilable à un automate) dont les actions sont guidées par les seules règles procédurales et l'intention coercitive de l'organisation qui restreint, du même coup, son autonomie (Adler et Borys, 1996). En substance, notre interrogation permet de vérifier, pour le cas qui nous occupe, laquelle des théories *agentiques* précitées résiste à un test empirique sensible.

Au sein de la discipline, Niskanen (1974) s'est avancé pour proposer un modèle faisant état d'un principal doté d'une passivité exemplaire, entourée d'agents travaillant à l'augmentation continue du budget de leur organisation. Sous une schématisation microéconomique, l'auteur explique que le décideur cherche à augmenter la productivité de la bureaucratie tant et aussi longtemps que la valeur d'une unité additionnelle (c.-à-d. tarification à la marge) d'information est plus élevée que le coût investi pour la produire. Lorsqu'il y a équivalence, le politique se trouve à son niveau économique optimal.

---

3. Lorsqu'il doit agir à titre d'aviseur (c.-à-d. conseiller), le haut fonctionnaire de l'État québécois a-t-il recours à la transmission stratégique de l'information face à son supérieur politique en contexte d'incertitude cognitive ?

Cependant, lorsque le coût d'acquérir ou de produire une information dépasse celui qui s'avèrerait optimal pour le principal et augmente suffisamment pour que l'agence n'ait pas intérêt à la transmettre, la solution envisagée par le politique est de restreindre le budget, à la manière d'une pénalité. À ce moment, l'administration produit seulement la quantité de renseignements pour laquelle le coût est à peine couvert par le budget proscrit et charge un prix équivalent au consentement à payer maximal du décideur, ce qui excède le niveau optimal social et engendre des pertes de bien-être. L'auteur en conclut que ces variables évoluent vers l'émergence d'un gouvernement toujours trop développé (Gill, 1995). Cette approche rigide est nuancée par Bendor *et al.* (1985) qui défendent l'idée que l'agence n'exagère pas systématiquement les coûts qu'elle exige en réparation d'un partage de son expertise. L'envergure du prix liée aux renseignements dépend du type de demande formulée par le principal. En effet, il est peu concevable que le législateur soit une cible passive vis-à-vis du travail stratégique de gestionnaires publics afférés à mélanger l'ordre des priorités d'une agence ministérielle afin d'en assurer la pérennité économique. L'acteur politique apparaît tout aussi stratégique que sa contrepartie administrative, de là peut-être, les couleurs d'une première limite suivant l'ordre méthodologique que nous proposons. Toutefois, l'objet de la présente recherche est d'identifier la prévalence du recours à la stratégie chez le gestionnaire public en considérant que la notion de légitimité démocratique est réservée exclusivement au politique et qu'en vertu de ce monopole, le bien-fondé du recours à l'action tactique est plus difficilement admissible chez le haut fonctionnaire.

## 2.2 Ancrage théorique et définitions des concepts

Comment l'acteur en organisation se comporte-t-il ? La littérature a démontré qu'il existe des contraintes à la tradition du choix rationnel permettant d'en relativiser la rigidité. Depuis l'avènement de ce cadre référentiel, plusieurs chercheurs, dans un effort multidisciplinaire, se sont afférés à en adapter la teneur, tentant à chaque fois d'en rapprocher le contenu du tempérament intime de l'être humain. Critiqué, ce cadre théorique a subi de minimes comme de grandes modifications depuis son âge d'or en sciences sociales au 20e siècle avec l'avènement de la rationalité limitée (par exemple, Downs (1957) ; Becker (1962) ; Simon (1982)). Pourquoi ce modèle canonique a-t-il nécessité d'incessants *rééquilibrages* ? Selon Boudon (2007), il s'avère impuissant devant des émotions répulsives vis-à-vis de gestes pourtant universellement condamnables et est inopérant pour développer une cognition valable des phénomènes impliquant une certaine forme de sensibilité morale. Effectivement, le modèle conventionnel de la ratio-

nalité instrumentale est pauvre lorsque vient le temps d'expliquer certains cris d'alarme de l'Histoire qui relèvent non pas du sens commun et de la civilité, mais bien plus des couleurs de la barbarie. Des études issues du comportement affecté aux réalités neuronales ont démontré qu'un échange en face à face entre deux sujets peut augmenter la probabilité de coopération. Ces rencontres permettent une démonstration empathique tendant à réduire l'incertitude, puisque les acteurs sont à même de reconnaître les signaux interpersonnels émis par leur interlocuteur (Holmes, 2013). Voilà une limite non négligeable du modèle conséquentialiste *benthamien*<sup>4</sup> qui apparaît désarmé vis-à-vis des caractéristiques autrement humaines. Nous n'irons pas jusqu'à dire, à la manière de Malherbe (1976), que les dispositions théoriques du choix rationnel sont malades. Cependant, nous ne nous gênerons pas pour affirmer que les mises à jour sont certainement encore les bienvenues. En ce sens, l'effort de définition réalisé par Boudon (2007) pour arrimer au paradigme de l'individualisme méthodologique le caractère spécifique de l'être humain est selon toute vraisemblance, la version sociologique la plus aboutie d'un cadre théorique fidèle au jugement individuel dans la littérature en sciences sociales. Celui-ci établit, sur la base de la théorie du choix rationnel tel que Simon (1965) le laisse entendre<sup>5</sup>, que les dimensions instrumentales du modèle de la rationalité dite limitée doivent être appariées à des dimensions axiologiques pour avoir un sens. Selon la théorie générale de la rationalité, l'individu n'est pas seulement rationnel quant à un objectif de fin lorsqu'il doit faire un choix, il est tout autant conséquentialiste vis-à-vis du contexte qui l'entoure, des croyances dont il est le porteur et des valeurs dont il se fait le défenseur. Il exécute un calcul qui implique son bagage caractéristique propre et en vertu duquel il ne peut prendre une décision déraisonnable. Le gestionnaire public est un acteur organisationnel soumis aux mêmes lois anthropiques que le citoyen contemporain : il s'incarne selon l'arbitrage qu'il opère entre un schéma règlementaire le contraignant et ses propres particularismes construits selon l'unicité du chemin qu'il a parcouru (c.-à-d. approche constructiviste). L'approche de la rationalité générale remet au cœur des études sur l'administration publique les notions d'intérêt et de stratégie, tout en faisant bien attention de ne pas travestir ses énoncés fondamentaux en ayant recours à des postulats *darwiniens* se référant à l'égoïsme animal de l'homme ainsi qu'à la loi naturelle (Steinbruner, 1974). Elle permet de spécifier ce qu'un individu mo-

---

4. Selon Boudon (2002), on dit de l'individualisme méthodologique qu'il est hérité de la tradition *benthamienne* lorsque celui-ci considère la raison de l'individu comme un état de motivation commissionnaire d'un calcul coût-bénéfice menant à une fin voulue ou désirée.

5. L'auteur propose le modèle de la rationalité limitée qui présuppose que l'acteur décide raisonnablement dans un contexte où il ne possède qu'imparfaitement l'information. Il est rationnellement circonscrit par ses réflexes et ses habitudes cognitives inconscientes, ses valeurs et ses conceptions des buts à atteindre.

bilise pour faire un choix. Considéré comme un cadre théorique suffisamment flexible permettant de définir ce que nous entendons par rationalité et qui va au-delà de ce qui est traditionnellement assimilé à l'approche conséquentialiste, ce cadre théorique semble bien se prêter à une étude empirique assimilable à une forme d'expérimentation sensible. Cette dimension plurielle constitutive de la rationalité n'est pas explicitement testée dans notre guide d'entrevue. Nous l'exposons en quelque sorte pour démontrer la façon dont nous concevons le fonctionnaire agissant en organisation. Elle apparaît plutôt comme un postulat sous-jacent aux interrogations mobilisées et qui souhaite rendre justice à la nature irrégulière de l'être humain. Nous postulons que l'acteur, dès le départ, transmet de l'information selon une équation à variables multiples (c.-à-d. valeurs personnelles, contexte endogène et exogène à l'organisation, croyances sensibles). Nous jugeons cette proposition pertinente puisqu'elle suggère, à la manière de [Simon \(1965\)](#), que tout acteur public est en mouvement et censément porteur d'ambivalences subjectives. Ce faisant, la rationalité générale présuppose la subjectivité caractérielle de l'individu, ce qui s'arrime de manière commode à la psychologie comme un emprunt à l'illustration des processus cognitifs à l'oeuvre en situation de transmission de l'information. Comme notre travail a pour objectif d'évaluer la véracité de l'hypothèse selon laquelle le haut fonctionnaire québécois accomplit ses activités professionnelles en les approchant stratégiquement, nous empruntons à [Boudon \(2007\)](#) sa définition de la rationalité afin de définir la notion de choix chez notre objet d'étude. Notre cadre théorique serait incomplet s'il n'était pas déterminé par certains repères déjà éprouvés empiriquement. Cette simple constatation nous amène à choisir des notions propres à l'approche cognitive et comportementale de [Beck \(1979\)](#) pour spécifier ce que l'agent et le principal prennent en compte lorsqu'ils négocient la transmission de renseignements. Vous l'aurez compris, cet emprunt à la psychologie est délibéré. Selon cette démarche, la rationalité repose sur l'idée qu'il existe au sein de la cognition du bureaucrate comme du citoyen ordinaire, un ensemble de repères cardinaux (c.-à-d. fondamentaux), médians (c.-à-d. intermédiaires) et automatiques (c.-à-d. superficiels). Nous croyons cette typologie fidèle au portrait mental d'un acteur organisationnel. Les schèmes fondamentaux sont des "structures cognitives profondes, inconscientes et relativement stables formant une grille d'évaluation que l'individu utilise pour percevoir et analyser la réalité. Ils découlent de l'influence combinée de la biologie et de l'environnement et sont des croyances absolues au sujet de soi, des autres et du monde (c.-à-d. triade de Beck ([Beck et al., 2005](#)))" ([Chaloult et Ngo, 2008](#)). Les structures intermédiaires sont des présomptions, des règles et des attitudes se regroupant sous la forme de certitudes, de postulats silencieux peu mobiles et de réactions stéréotypées face à des événements de la vie courante

(Beck, 2011). Les processus cognitifs superficiels sont des règles logiques de traitement de l'information et permettent à l'individu de faire le pont entre son bagage inconscient (c.-à-d. repères fondamentaux et intermédiaires) et ses raisonnements conscients et automatiques (Cottraux, 2004). Ce dernier arrangement superficiel peut être utilement associé aux règles organisationnelles régissant ordinairement l'exercice professionnel du fonctionnaire. Ces schémas fondamentaux, intermédiaires et superficiels forment la cognition personnelle d'un acteur. Maintenant, pourquoi une définition du raisonnement humain se fondant plus sur le psychisme que sur la théorie économique en sciences sociales? La relation que nous explorons et qui pose ses assises au coeur de l'État est, avant toutes choses, un rapport de fréquentation profondément humain. En considérant ce paramètre "humain" comme stochastique et imprévisible, nous définissons l'acteur étatique en lui associant une nature inclusive dénuée des barrières statiques du modèle classique en théorie du comportement. Ce n'est pas un hasard si l'objet de notre étude est conceptualisé selon un cadre théorique de nature *psychopolitologique*. Dans le cadre d'une étude empirique fondant sa légitimité sur l'approche qualitative, la complexité de la cognition du gestionnaire public ne peut être réduite à un modèle rigide fondant son efficacité sur le postulat de l'invariance. Le schéma présupposant un jugement stratégique chez le fonctionnaire se doit d'être le plus inclusif possible afin qu'il représente fidèlement l'irrégularité des parcours humains. En ce sens, il est du devoir de l'auteur de tenter de se rapprocher au maximum du plan cognitif des participants par un effort théorique original et distinctif. Avant même d'entamer la collecte et l'analyse des données, ce positionnement théorique influence le chercheur de façon consciente en ce qu'il le pousse à cultiver un arrangement<sup>6</sup> interprétatif personnel sensible à la cognition irrégulière de l'individu. De manière à ce qu'il intervienne dans le processus d'investigation en représentant fidèlement l'induction, comprise comme un état de vigilance et d'éveil au coeur même de sa démarche scientifique, le chercheur affine sa structure mentale et la prépare à recevoir des données inattendues. Sachant que "nous n'avons pas une observation, mais [que] nous faisons une observation" (Popper, 1972) et que "les intérêts du sujet déterminent l'orientation de ses expériences et observations, la sélection de ses observations et qu'ainsi, toute connaissance, toute observation, toute perception est donc imprégnée de théories, d'attentes, d'intérêts qui guident nos recherches à l'aide de problèmes ou de questions" (Malherbe, 1976), nous avons abordé

---

6. Le schéma heuristique d'un acteur peut être compris comme "une structure cognitive qui spécifie les propriétés générales d'un objet ou d'un événement, et abandonne tout aspect spécifique contingent. Il permet à des objets d'être rattachés à des catégories générales, et, par suite, d'en hériter les propriétés. Comme un cadre, il suscite et dirige des attentes dans les processus de mémorisation, de compréhension et de résolution de problèmes" (Doron et Parot, 1998).

cette démarche empirique en épousant ces prémisses méthodologiques spécifiques. Non seulement par la pratique d'une ouverture expansible vis-à-vis des données pouvant appartenir à la catégorie des impondérables, mais aussi par une attitude *rogérienne*<sup>7</sup> durant les entretiens, ceci dans des limites jugées raisonnables selon notre guide d'entrevue, nous laissons une place importante à la possibilité de découvertes pragmatiques. Par cet effort de définition empruntant à la psychologie, à la sociologie et à la science politique, nous refusons les démonstrations limitatives ayant pour effet de circonscrire à quelques axiomes causaux prédéfinis des résultats qualitatifs riches de détails. Cependant, l'adoption de repères issus de l'approche cognitivo comportementale pour camper les limites de notre interprétation de la rationalité est exclusive ; elle ne vise pas à comprendre les problèmes psychologiques ni à discuter le traitement des psychopathologies. Au contraire, nous adoptons les principes théoriques à la base de l'élaboration de cette application thérapeutique et entérinée par les chercheurs *classiques* de la tradition d'ascendance *behaviorale et cognitive* (par exemple, Beck (1979) ; Ellis (1989) ; Kelly (2003)), parce que nous les savons plus fidèles à l'expérience humaine que les axiomes de la théorie économique du choix rationnel. Cette forme de psychothérapie a été testée expérimentalement à maintes reprises, donnant des résultats probants dans le domaine clinique, ce qui confirme que les fondements théoriques y étant rattaché sont valables pour définir la complexité du jugement anthropique (Alford et Beck, 1998).

À cette étape, considérant une définition théorique de la rationalité *sui generis*, les concepts encadrés par notre question de recherche doivent être définis pour en asseoir la portée abstraite et aiguiller le lecteur sur la façon d'interpréter la sémantique retenue, mais d'abord, il est souhaitable d'approfondir succinctement le modèle permettant aux acteurs d'être affectés à la relation que nous étudions. Effectivement, l'interprétation que nous faisons de la relation entre le politique et la fonction publique se fonde sur la théorie de l'agence (c.-à-d. modèle principal-agent), archétype propre à presque toutes les relations où s'opère une transaction. Dans cet espace pratique, le principal détermine les règles qui entourent l'ampleur du gain à recevoir par l'agent selon l'observation qu'il fait du résultat du geste de transfert. Le résultat est une variable aléatoire dont la distribution dépend en amont de l'action choisie. Cette herméneutique relationnelle gravite

---

7. Dans le cas qui nous intéresse, nous interprétons cette approche comme fondée sur des prémisses interpersonnelles humanistes qui laissent une place prépondérante à l'écoute empathique, à l'authenticité et à la proposition de directives accommodantes, une fois l'interrogation lancée au participant, et ceci, sans imposer une direction précise à la mémoire partagée. Transportée par l'usage qu'en font les psychologues modernes, cette approche qui aménage des circonstances favorables à l'échange, s'inscrit en faux contre la notion d'*écran neutre* propre au paradigme analytique en psychologie clinique, sur lequel l'acteur se projette lui-même, sans rétroaction axiologique participative (Rogers et Kinget, 2009).

selon Arrow (1984), autour de deux évidences inamovibles, soit la pratique d'une action dissimulée et la détention d'une information souterraine. Dans ce modèle, l'agent opère une action comportant une notion de *désutilité* dans la mesure où il engage un effort lié à la collecte de l'information. Cette action est valeureuse pour le principal puisqu'elle augmente la possibilité d'un résultat favorable. L'information clandestine implique la détention par le fonctionnaire d'une expertise privilégiée que lui seul peut mobiliser. Ces renseignements sont furtifs aux yeux du principal puisqu'il ne peut savoir si l'agent a utilisé son expertise pour favoriser son intérêt propre (Arrow, 1984). Maintenant, il est important de positionner une définition opérante de la sémantique de recherche retenue. La conceptualisation prescrite est élaborée par induction ; l'exploration de la littérature a permis de camper les indicateurs opérationnalisés dans le guide d'entrevue afin de mesurer s'il existe mobilisation stratégique au sein de la relation à l'étude. Reprenant textuellement l'interrogation à la base même de notre recherche, trois concepts méritent d'être définis. D'abord, il faut savoir qu'il existe *transmission stratégique* de l'information lorsque les intérêts des parties impliquées ne coïncident pas nécessairement. La situation en est une de conflit partiel (Green et Stokey, 1980). Les acteurs n'agissent pas inconsciemment et sont motivés par l'atteinte de buts spécifiques, propre à leur schéma mental. Ensuite, *l'incertitude cognitive*<sup>8</sup> s'explique comme de l'instabilité ressentie à parts égales par le principal et l'agent ; le décideur anticipe la réponse stratégique de son homologue administratif et le gestionnaire public suppose la capacité discrétionnaire du politique à évaluer ses demandes d'aide financière, synonymes intimes de conservation professionnelle (Bendor *et al.*, 1987a). De plus, la notion de confiance développée par Meidinger *et al.* (1999) vient préciser le degré de vulnérabilité auquel sont soumises les parties lorsqu'appelées à interagir ; lorsqu'un acteur reconnaît une manifestation de confiance chez un tiers, il est enclin à faire confiance à son tour, ce qui présuppose un positionnement fragilisé dépendant en partie de l'autre et de sa décision subséquente. Pour ce qui nous intéresse, le concept est mesurable lorsque le principal s'engage volontairement envers le fonctionnaire en lui signifiant délibérément son besoin informationnel. La commande passée, chacun des acteurs est considéré se retrouver en situation d'incertitude cognitive ; le fonctionnaire est ambivalent quant aux désirs exacts du politique et le ministre est confus face au règlement du dossier qu'il a confié à l'administration. Autrement, pourquoi ce dernier aurait-il eu recours à l'expertise *fonctionnariale* ? Il aurait censément résolu la problématique à l'aide de son équipe

---

8. La capacité cognitive "désigne d'abord, l'ensemble des actes et processus de connaissance, l'ensemble des mécanismes par lesquels un organisme acquiert de l'information, la traite, la conserve, l'exploite : le mot désigne aussi le produit mental de ces mécanismes, soit envisagé de façon générale, soit à propos d'un cas particulier" (Doron et Parot, 1998).

rapprochée, le cabinet politique. Finalement, il est important de mentionner à ce stade que l'agent public n'est pas un acteur *monodimensionnel* qui opère mécaniquement des correspondances dans le secret. Bien qu'il soit soumis à des codes règlementaires et autres procédures légales strictes dans un système fidèle à la tradition *webérienne*, il oeuvre dans un environnement multitâche où il doit assumer plusieurs rôles. Plus l'espace de pratique lié à ses fonctions est vaste, plus il développe sa capacité d'analyse, de création de nouveaux programmes et de leurs administrations efficaces, de résolution de problèmes, de planification et par corollaire, de conjuration de la corruption institutionnelle (Carpenter, 2001). Comme cet espace est suggéré se déployer à mesure que le serviteur d'État gravit les paliers de la hiérarchie organisationnelle et que "l'élaboration des politiques, loin d'être l'apanage des cercles partisans ou du cabinet du ministre, constitue une responsabilité pour les hauts fonctionnaires dans une société en mutation rapide, de façon que le gouvernement puisse s'adapter aux besoins nouveaux qui surgissent" (Normand, 1984), le rôle d'aviseur auprès du politique constitue une activité de premier plan pour le haut gestionnaire d'État. Elle l'incite à ordonner son emploi du temps en fonction des priorités du cabinet tout en demeurant en état d'alerte, advenant une circonstance inattendue qui requiert en face à face, son expertise. L'évaluation des politiques publiques permet de décoder du travail des bureaucrates que leurs ambitions peuvent être habilement servies par la marge de manoeuvre dont ils bénéficient au moment de l'implémentation des législations (Lipsky, 2010). Aux fins de notre démarche scientifique, ce mandat administratif est défini comme l'obligation d'entretenir une relation interpersonnelle interactive<sup>9</sup> avec le ministre afin de parvenir au règlement d'un dossier. Tous les concepts inhérents à la question qui guide notre recherche préfigurent une réalité philosophique singulière à l'activité publique. Faut-il définir le *bien commun*, réalité métaphysique qui dépasse le pourquoi de notre interrogation, mais qui pourtant, constitue l'essence même du travail endogène à l'État ? Il apparaît utile d'expliquer ce que nous entendons par une "prise de décision éclairée" puisque le service public est directement lié à la notion de bien être. En dehors de toutes considérations stratégiques, le professionnel d'État doit manifester l'ambition latente de servir pour la complétion de l'intérêt public, ce qui constitue dans la tradition *webérienne*, que nous assimilons ici au modèle québécois, sa responsabilité générale. Elle est inévitablement fondée sur le comportement machinal. Empruntant l'expression de Schubert (1957) pour qualifier les promoteurs du courant de pensée qui accompagne la définition *classique* du fonctionnaire, le "rationalisme administratif" désigne l'approche où les buts de l'administration

---

9. Ce rapport transactionnel se concrétise dans le cadre de séances de travail hebdomadaires entre le cabinet ministériel et les responsables administratifs. Ces rencontres prennent habituellement la forme de conseils de direction ministérielle, de rencontres bilatérales ou d'entretiens ponctuels.

sont donnés. L'auteur spécifie que l'autorité de l'agent est fondée sur son expertise et que le bien commun est lui-même fondé sur la rationalisation du processus décisionnel pour qu'il en résulte automatiquement une représentation adéquate de la volonté populaire. La discrétion est minimisée en définissant strictement les situations où l'agent doit pratiquer son jugement. Dans l'espace dédié à la théorie des jeux et à la modélisation économétrique, cette notion est opérationnalisée sous le vocable d'*utilité espérée*, apparaissant évident qu'il est impossible de mesurer une variable intangible sans en convertir la valeur par l'utilisation d'indicateurs économiques. Cette dimension est focale puisqu'elle permet de déterminer quantitativement un résultat après chacun des tours où il y a eu tractations. Se basant sur leurs propres préférences<sup>10</sup> représentées par une fonction d'utilité, les acteurs procèdent à un arbitrage menant à un résultat mesuré en unité de bien-être. Suivant notre raisonnement, si la décision du principal respecte le postulat avancé par l'École rationaliste (c.-à-d. servir l'intérêt public), il devrait y avoir maximisation de l'utilité et par corollaire, amélioration dans le sens que lui donne Pareto<sup>11</sup>. Nous ne prenons pas en compte cette notion économique dans le cadre de notre protocole de recherche qualitatif, mais il apparaît nécessaire d'en mentionner la prévalence puisque jusqu'à maintenant, la discipline se fonde essentiellement sur cette approche pour évaluer les extrants produits par la mobilisation de stratégie en contexte de transfert informationnel.

---

10. Nous considérons que les préférences sont rationalisées par l'acteur selon notre cadre théorique *psychopolitique*.

11. À posteriori, en vertu de la décision du politique, il existe au sein de la communauté des gagnants et des perdants. Selon le paradigme *utilitariste*, lorsque le gain d'utilité obtenu par les gagnants est supérieur à la perte engendrée chez les perdants, et que ce gain agrégé peut compenser la perte dans l'ensemble de la population, on dit de la situation qu'elle est une amélioration Pareto.



## Chapitre 3

# Application empirique et méthodologie

Il existe une querelle au sein de la discipline à l'endroit du *principe de l'allié*. Un certain courant entérine le postulat que des préférences symétriques entre les acteurs profitent au transfert informationnel (par exemple, Crawford et Sobel (1982); Rabin (1990); Farrell (1993); Dickhaut *et al.* (1995); Bendor et Meirowitz (2004); Chen (2007); Jo (2010)). Au contraire, d'autres auteurs (par exemple, Seidmann (1990); Pitchik et Schotter (1987)) ont démontré que, sous certaines conditions, une transmission efficace s'opère lorsque les intérêts sont divergents. Une chose est certaine à ce moment-ci de la recherche en regard des conclusions formelles avancées par les chercheurs; si le recours à la stratégie existe, il n'est certes pas approximatif ni lié au hasard. Effectivement, l'action doit être subtile, le processus doit être soigneusement calculé. Mais comment en arriver à capter la prévalence ou l'absence d'une variable aussi abstraite, si ce n'est par le recours à la modélisation économétrique? De quelle façon peut-on s'y prendre pour identifier des données représentatives de l'environnement de travail du *haut fonctionnariat* québécois tout en définissant la condition dans laquelle le politique se retrouve lorsqu'il doit impérativement prendre une décision? L'approche est maintenant limpide; nos travaux s'attardent au champ notionnel de la communication. Cet angle a guidé la mesure que nous avons faite de la stratégie et s'apparente bien à la pratique politique normalement soumise à un impératif de travail stochastique pouvant prendre place à peu près partout. De surcroît, ce champ théorique caractéristique de l'interaction humaine a permis un rapprochement sûr avec la dimension d'imprévu gouvernant l'agenda de nos chefs d'État. La démarche empirique employée s'est incarnée dans un processus de mesure qualitative visant à collecter des données par la réalisa-

tion d'entrevues semi-dirigées<sup>1</sup>. Ces entretiens se sont déroulés sur une période de deux mois, soit de février à avril 2016. Ils se sont déroulés au lieu de travail des candidats retenus. Comme l'étude est de nature phénoménologique, nous avons accordé une importance marquée au contexte et aux conditions préalables entourant l'exercice propice à la manifestation de notre variable. C'est en partie pourquoi, nous avons approché l'entrevue en ayant à l'esprit les travaux de Rogers et Kinget (2009). À titre de critères d'éligibilité, les entretiens ont été réalisés avec des hauts fonctionnaires actifs au sein de l'État québécois ; seuls des membres opérant actuellement dans la fonction publique ont été retenus, de manière à privilégier des sources d'informations pouvant témoigner de la justesse de leurs dires grâce à une expérimentation organique non altérée par le passage du temps. Pour le bien de la recherche, nous avons défini le *haut fonctionariat* en considérant les professionnels titulaires des postes de sous-ministres adjoints ou associés et les directeurs de secteur, de département ou de service. En fonction du degré de responsabilité et de proximité avec le politique, nous avons d'abord voulu compléter notre échantillon avec les fonctionnaires détenteurs des postes les plus élevés dans la hiérarchie gouvernementale. Ce faisant, nous n'avons pas eu à recourir au deuxième et troisième niveau hiérarchique ciblé, puisque l'échantillon (N=12) a été jugé satisfaisant pour répondre à notre question de recherche. Cette satisfaction est apparue par saturation ; nous avons jugé de la confirmation ou de la falsification des théorisations formelles examinées et de l'expérimentation mobilisée en dernière instance, selon l'engorgement de la nature des résultats obtenus. En effet, lorsqu'une réponse à une interrogation de recherche s'avérait être la même d'une entrevue à l'autre, ou inversement, lorsque celle-ci était, à plusieurs reprises, reconnue contraire aux énoncés antérieurement partagés, la confirmation souhaitée apparaissait admissible. Harper et Thompson (2011) définit le phénomène de saturation comme un nombre suffisant de participants provoquant le maintien d'une tendance dans les données sans que celle-ci soit exclusive. Considérant nos différents critères d'inclusion circonscrivant la constitution de notre échantillon, au total, un échantillon préliminaire de 80 questionnaires répondait aux conditions établies. De ces 80 participants potentiels, 30 ont été sélectionnés par tirage au sort et sollicités par voie de lettre officielle. Selon l'échéance que nous nous étions fixé comme limite

---

1. Cette conduite spécifique de l'entretien permet au chercheur de dévier du cadre formel de l'entrevue pour approfondir certaines notions qui n'ont pas paru tout à fait claires à premier égard. Ce faisant, l'administrateur du questionnaire se réserve le droit de mettre une emphase particulière sur des éléments précis du récit du participant en réorientant l'approche selon la divulgation émise. En outre, cette méthode permet parfois de stimuler l'extraction d'énoncés mémorisés au niveau intermédiaire et fondamental chez le sujet. Ce faisant, le chercheur peut en arriver à faire émerger des réalités latentes dans l'esprit du sujet ; c'est l'heuristique de la disponibilité (Kahneman, 2012) qui différencie ce qui est dit de ce qui ne l'est pas.

probatoire pour avoir complété la collecte des données auprès de cette population restreinte, seize (16) sous-ministres adjoints avaient refusé de prendre part à l'entrevue, douze (12) avaient accepté de participer aux démarches proposées et trois (3) n'avaient pas assuré de suivi quant à nos tentatives d'entre en contact avec eux. En considérant le devoir conventionnel de réserve associé aux plus hautes fonctions administratives dans l'appareil d'État québécois et la réticence traditionnellement reconnue de cette clientèle à se confier sur les pratiques qui l'anime, un taux de réponse de 45 % est considéré comme approprié pour rendre fidèlement compte du phénomène à l'étude. Il est important de mentionner que les titulaires de sous-ministériat ont été systématiquement écartés de notre modèle. Bien que les sous-ministres adjoints soient eux aussi nommés par décret du Conseil des ministres et qu'ils tirent leur pouvoir de la loi organique du ministère auquel ils sont affectés (Normand, 1984), en pratique, nous avons pressenti que les sous-ministres en titre sont conformes à ce que nous pouvons attendre de nominations suivant le *principe de l'allié* (c.-à-d. individualités aux préférences similaires). À cet égard, notre intuition sensible de recherche a joué un rôle prépondérant. N'ayant pas senti d'interférence stratégique entre le politique et le sous-ministériat durant notre mandat à titre d'attaché politique, et prenant en compte le fait que le sous-ministre est quotidiennement appelé à rendre des comptes au ministre, nous avons considéré cette classe d'intervenants comme non représentative de l'amplitude du phénomène étudié. La sélection a été limitée aux seuls ministères québécois à vocation *verticale*<sup>2</sup>. En effet, les ministères à vocation *horizontale* disposent d'une culture relationnelle quelque peu différente en ce que leur mission globale est de nature financière et opérationnelle, ce qui laisse censément moins de place au phénomène à l'étude. Cependant, pour être catégorique sur ce point, d'autres études sont nécessaires.

La plupart des démarches théoriques que nous avons recensées dans notre examen des écrits contiennent une trame logique qui s'avère commode pour isoler des dimensions spécifiques du phénomène stratégique. En effet, la thématique à l'étude comporte une pluralité de dimensions et chacune d'entre-elle peut aspirer à expliquer ne serait-ce qu'un fragment du concept plus général qu'est la communication stratégique. Ces

---

2. Le corps administratif *vertical* (c.-à-d. sectoriel) se définit comme un bloc fonctionnel monolithique qui réalise ses objectifs statutaires avec une indépendance relative par rapport aux autres offices du gouvernement. Il exerce ses fonctions dans un domaine de la vie sociale (c.-à-d. ministère de la Santé, ministère des Transports, ministère de l'Éducation, ministère de l'Énergie, etc.). À contrario, un ministère *horizontal* est un organisme qui selon ses statuts, opère de façon transversale et est appelé à collaborer étroitement avec les autres ministères du système d'État (c.-à-d. secrétariat du Conseil du trésor, ministère des Finances, ministère du Conseil exécutif). Il est chargé en partie ou en totalité d'assurer certaines fonctions auprès de l'ensemble de l'administration gouvernementale et joue un rôle multidimensionnel.

postulats correspondent fidèlement aux dimensions primaires de la stratégie qui sont implicitement incluses dans notre amorce interrogative. En ce sens, notre modèle de mesure de la stratégie est mixte ; nous l'avons élaboré en reprenant des conclusions théoriques appartenant aux différentes représentations paradigmatiques existantes dans la discipline (c.-à-d. bavardage bon marché, signalement coûteux, information vérifiable, délégation, expertise) que nous avons complémentées d'un résultat expérimental issu de la littérature sur l'*ally principle*. De plus, les données collectées sont de premières mains ; elles sont récupérées et compilées pour la toute première fois auprès d'acteurs institutionnels. Un avertissement cependant : puisque ce sont les travaux recensés dans notre revue de littérature qui ont permis la composition de notre questionnaire et que ceux-ci proposent dans l'ensemble des conclusions de nature théorique, nous n'avons pas repris une théorisation spécifique afin de tenter d'en appliquer l'intégralité à un processus organique. Conséquemment, les principaux paradigmes proposés dans la littérature ne peuvent pas être intégralement considérés comme empiriquement testés à la suite de nos recherches. L'attrait de notre démarche apparaît comme une mise à l'épreuve des postulats hypothético-déductifs traditionnels selon une contextualisation précisée dans nos questions de recherche. De cette façon, nous sommes en mesure de les rapprocher de situations particulières rappelant diverses pratiques ayant cours au sein de nos institutions publiques. Notre motivation réside dans la conviction que la proposition de résultats émanant d'une approche empirique, ceci dans une discipline presque exclusivement réservée à la déduction théorique, peut permettre la remise en question de doctrines faisant parfois figure de lois immuables, d'autres fois, de "petit catéchisme" duquel il serait dangereux de déroger. Le guide d'entrevue est issu d'un travail rigoureux de dissection des travaux formels dans la discipline afin d'en dégager les propositions théoriques les plus susceptibles d'englober la notion stratégique telle que nous la définissons. En effet, notre protocole s'est construite de façon inductive ; le modèle a émergé pendant l'échafaudage de notre révision des écrits. Celle-ci fut évolutive et a respecté la définition des concepts inclus dans notre question de recherche (c.-à-d. rôle aviseur, transmission stratégique, incertitude cognitive). La mesure a été effectuée en respectant une application dualiste déductive – inductive des principes fondamentaux en recherche. Nous avons abordé les données avec une certaine préconception de la stratégie dérivée de la théorie tout en faisant bien attention de maintenir alerte une curiosité intellectuelle propice à l'émergence de concepts latents. Grâce à cette forme d'appréciation des données, nous avons évité de *réinventer la roue* tout en acceptant la possibilité de bousculer nos idées préconçues (Harper et Thompson, 2011). Dans le but de favoriser une collecte de données représentative du concept "aviseur" (c.-à-d. le

fonctionnaire doit conseiller le politique) que nous avons proposé précédemment, selon la définition qu'en fait Garant (1995), les professionnels émanant d'organismes publics de consultation, de régulation, de gestion administrative, des tribunaux administratifs, d'entreprises publiques et d'établissements publics, n'ont pas été retenus. De plus, la contextualisation prescrite dans le protocole d'entrevue s'apparente directement à la négociation en face à face et suppose la communication orale. À cet effet, nous précisons que les candidats retenus pour les entrevues semi-dirigées ont dû rencontrer dans le cadre de leurs fonctions le cabinet politique selon une régularité, au maximum, hebdomadaire. Le rappel introspectif de rencontres auxquelles le fonctionnaire a participé, qu'elles aient été planifiées (c.-à-d. comité de direction ministérielle ou *CDM*) ou plutôt ponctuelles et inattendues, mais qui rassemblaient néanmoins le ministre et le sous-ministre, ainsi que leur équipe réciproque<sup>3</sup>, permet d'extraire des données se rattachant au vécu et embrassant fidèlement le réel. La trame développée permet au participant de reproduire facilement l'atmosphère dans laquelle il se retrouvait lorsqu'il devait accomplir son rôle d'expert.

Comme dans toutes recherches qualitatives, le présupposé de départ suggère que l'interprétation des contenus collectés est nécessairement influencée par la perspective idiosyncratique du chercheur. Effectivement, au moment où l'analyste quantitatif choisit les variables indépendantes et de contrôles qu'il intégrera à son modèle pour le faire parler, le *qualitativiste* est guidé par son savoir implicite dans l'exercice de codification des données. Nous ne nous en cachons pas ; par cette évidence, le lecteur est à même de faire la part des choses. Ce que nous pouvons dès à présent avancer, c'est que l'analyse a été accomplie en respectant les trois standards de qualité traditionnellement reconnus par la majorité des courants épistémologiques en recherche qualitative : la contribution (c.-à-d. l'avancement de la science et la valeur des évidences pointées par la recherche), la crédibilité (c.-à-d. la possibilité de défendre ses résultats et leur caractère plausible) et la rigueur (c.-à-d. le souci de la reproductibilité et de la révision par les pairs). Ces principes, faisant office de normes, nous ont obligés à un effort constant d'évacuation de notre biais axiologique dans l'approfondissement explicatif de nos données. En effet, nous comprenons l'objectivité comme une attitude de la pensée qui requiert de la part du chercheur un recul endémique vis-à-vis de ses propres valeurs (Seale, 1999). Pour y arriver, nous avons procédé à l'interprétation et l'analyse des données en ayant recours

---

3. Lors de rencontres bicéphales ordinaires, le ministre en poste est accompagné de son directeur de cabinet et des attachés politiques responsables des dossiers qui seront traités durant l'entretien. *Aequaliter*, le sous-ministre est habituellement assisté du secrétaire général du ministère et du sous-ministre adjoint garant des contenus du jour. Parfois, un gestionnaire qui agit à titre d'expert-conseil dans une discipline localisée sera présent pour traiter d'un dossier spécifique.

au logiciel *QDA Miner*. Ce que nous appelons le "codage" est la terminologie usuelle lorsqu'il est question d'approfondir l'étape de catégorisation des données. Nous avons procédé à la *labellisation* de parcelles de textes rencontrant les propositions de réponse<sup>4</sup> préalablement incluses dans notre questionnaire d'entrevue à la suite de chacune des interrogations concernant la stratégie. À cette étape, nous avons porté une attention particulière au contexte dans lequel les segments de texte relevés apparaissaient, afin de ne pas dénaturer les déclarations de nos répondants. L'étiquetage textuel n'est pas une pratique permettant de statuer sur la suprématie d'un phénomène par rapport à d'autres. Nos entrevues nous ont parfois emmenés à considérer des contradictions dans les dires de nos participants. Nos répondants ont quelquefois entériné certaines conclusions théoriques pour ensuite relativiser l'intensité de leur réponse ou bien à l'inverse, affirmer le contraire dans un énoncé subséquent. Ce que nous recherchions n'était pas la *significativité* statistique, mais bien l'émergence d'énoncés entérinant des postulats théoriques et produits par des praticiens du domaine public. Notre approche n'est pas lexicale, mais déductive par une forme de théorisation ancrée et inductive, par l'état de surveillance qui nous astreint à être à l'affût d'affirmations venant confirmer des énoncés théoriques non instrumentalisés dans notre guide d'entrevue, tout autant que de nouvelles pistes de réflexion susceptibles d'entraîner une reconfiguration du phénomène stratégique. C'est pourquoi nous avons maintenu une attention toute particulière vis-à-vis l'apparition de données pionnières, pouvant remettre en question nos postulats de départ. Comme Harper et Thompson (2011) le laissent entendre, nous avons analysé les données sous un angle holistique en considérant, non pas seulement les exemples textuels supportant notre hypothèse, mais bien plus les énoncés comme des ensembles narratifs conduits par des trames cognitives spécifiques à chacun des participants.

---

4. L'ensemble de ces réponses théoriquement ancrées est disponible en annexe.

## Chapitre 4

# Au coeur de l'État québécois : analyse des données et résultats

Au Québec, comme dans le monde, il n'existe pas d'endroit qui soit plus près de l'opérationnalisation du principe démocratique ; les ministères sont le théâtre des manifestations les plus démonstratives du service d'État. Au coeur de ces institutions, notre recherche a épousé une dimension empirique. Nous croyons que cette démarche a participé à décloisonner, en partie, la discipline. Traditionnellement confiné à des zones de recherche familières maintenues par la mathématisation du savoir, il n'en reste pas moins que l'objet de la recherche en transmission stratégique de l'information est l'activité organique. Le capital mobilisé n'est pas autre chose qu'humain. Les participants nous ont donné accès à leur espace de travail afin de collecter des données issues de la pratique. Nous présentons nos résultats sous un angle fonctionnel. Nous sommes d'abord appelés à peindre un bref portrait du haut fonctionnaire québécois agissant au sein de nos institutions. Par la suite, nous passons en revue chacune des propositions théoriques que nous avons préalablement empruntées à la littérature afin de les confronter à un examen empirique détaillé. Cette approche nous permet d'identifier les éléments stratégiques originaux qui ont émergé durant l'analyse de nos données et qui n'ont pas trouvé place au sein du guide d'entrevue proposé. Bien que la procédure de sélection des participants ait été aléatoire et que la population étudiée soit limitée ( $N=80$ ), nous ne nous engageons pas dans un processus menant à une quelconque forme d'inférence statistique. En effet, les données doivent être comprises comme des réalités spécifiquement représentatives de l'échantillon étudié. Conventionnellement, selon le taux de certitude entretenu par le chercheur quant à la distribution des réponses auxquelles il s'attend, nous sommes en mesure d'estimer la taille minimale d'un échantillon *agrégable*. Dans

le cas qui nous intéresse, comme l'étude est de nature qualitative, qu'elle fait appel à l'expérience personnelle des gestionnaires sélectionnés et que, pour la majorité des interrogations formulées, nous ne pouvions estimer fidèlement les résultats attendus en vertu d'une connaissance à priori limitée des théories mobilisées, la procédure *inférentielle* s'avère risquée. À l'égard des données collectées, nous postulons que les énoncés partagés incarnent une intuition s'apparentant à l'environnement dans lequel le haut fonctionnaire québécois effectue son travail. Subséquemment, on peut supposer que le phénomène stratégique est présent au sein de l'appareil gouvernemental, et ce, selon une anatomie à caractéristiques distinctives. Considérant la démarche proposée, il serait souhaitable d'investiguer plus en profondeur l'interface politico-administrative québécoise en mobilisant un échantillon capable d'ambitionner l'inférence. Tout au long de la présentation de nos résultats, nous énonçons certaines confidences pour illustrer la trame descriptive mise de l'avant. Outre ces révélations, la démonstration est accompagnée d'extraits sélectionnés pour illustrer la nature de certaines manifestations stratégiques. En faisant particulièrement attention au contexte entourant ces énoncés, nos résultats sont traités afin de représenter le plus fidèlement possible les subtilités habituellement rencontrées dans une somme d'entrevues hétérogènes et la richesse traditionnellement associée aux données qualitatives émanant d'entrevues. Pour mesurer le phénomène stratégique tel que notre question de recherche le laisse entendre (c.-à-d. respecter les concepts d'*agent aviseur* et d'*incertitude cognitive*), il nous a fallu proposer une courte mise en situation. Ce faisant, il a été systématiquement mentionné à chacun des participants l'importance de visualiser les questions présentées sous l'angle d'un espace de travail s'opérationnalisant par des rencontres interpersonnelles et dans lequel le politique a explicitement manifesté un besoin d'assistance. Comme notre variable dépendante se trouve à être la *transmission stratégique* de l'information, en aucun temps, le haut fonctionnaire interrogé n'a pu connaître le motif implicite de la formulation des énoncés. Le prétexte était calculé<sup>1</sup> : "Cette recherche a pour but d'explorer la relation informationnelle qui existe entre la haute fonction publique de l'État québécois et les ministres ainsi que leur équipe ministérielle, désignés comme le politique. Plus précisément, elle s'intéresse à l'effet que peut avoir le haut fonctionnaire sur le travail du politique dans un contexte où celui-ci sollicite explicitement une aide administrative, poussant l'agent public à exercer un rôle de conseiller". Les participants ont été recrutés en considérant un vocable dénué de sens tactique qui mettait à l'avant-plan la dimension "communicative" des échanges au sein de l'interface politico-administrative.

---

1. Ce libellé a été utilisé dans le formulaire de consentement remis aux participants avant l'entretien. À cette étape, la signature des participants était exigée.

## 4.1 Le haut fonctionnaire : profil topique

En considérant que les données présentées sont validées par un processus de saturation, nous sommes en mesure de suggérer une approximation du profil du haut fonctionnaire québécois oeuvrant au sein de ministères à mission verticale. Ce profil semble suggérer une influence notable du modèle proposé par l'École classique en théorie des organisations. Le haut fonctionnaire québécois a oeuvré pendant de longues périodes au sein de l'administration publique, cumulant les postes et les fonctions en respectant le système de promotions à caractère hiérarchique durant son parcours professionnel, ce qui en fait un fonctionnaire de carrière<sup>2</sup>. C'est d'ailleurs ce qui a rendu populaire au Québec le vocable de *grand mandarin de l'État*<sup>3</sup>. En ce sens, il constitue un expert puisqu'il connaît et maîtrise son environnement de travail. Cette expertise est confirmée par sa formation générale qui s'est arrêtée la plupart du temps, au second cycle universitaire dans des domaines plus que variés. Par une pratique publique s'étendant sur plusieurs décennies, il est courant que le haut fonctionnaire québécois ait eu à travailler sous des étiquettes partisans différentes. Composer avec des partis politiques aux idéologies discordantes semble être l'apanage de ces agents de l'ombre. Là où les données produisent une première réponse qui s'inscrit à contresens du modèle *webérien*, c'est lorsqu'on aborde la prévalence d'un intérêt pour la chose politique, bien sûr en dehors des fonctions officielles, mais durant le mandat du professionnel. Distinctement, 8 de nos répondants nous ont mentionné avoir un intérêt pour la politique. De ceux-ci, la moitié s'étaient déjà engagés personnellement dans une action de nature partisane. Cette affection spécifique s'opérationnalise-t-elle à l'intérieur de l'inspiration qui motive nos gestionnaires publics? En tenant compte de la classification proposée par Bendor *et al.* (1987b), nous pouvons affirmer sans hésiter que notre échantillon, à défaut d'être de nature *budgétaire*, est foncièrement *programmative*; les hauts fonctionnaires de l'État québécois sont intéressés par la teneur des programmes et politiques publiques sur lesquels ils travaillent. Une fois les grandes orientations précisées par le politique, la conscience d'être au bon endroit pour agir sur les contenus semble être une faculté partagée par la majorité :

“C'est plus faire avancer un dossier. C'est vraiment d'avoir un... je dirais, ce

---

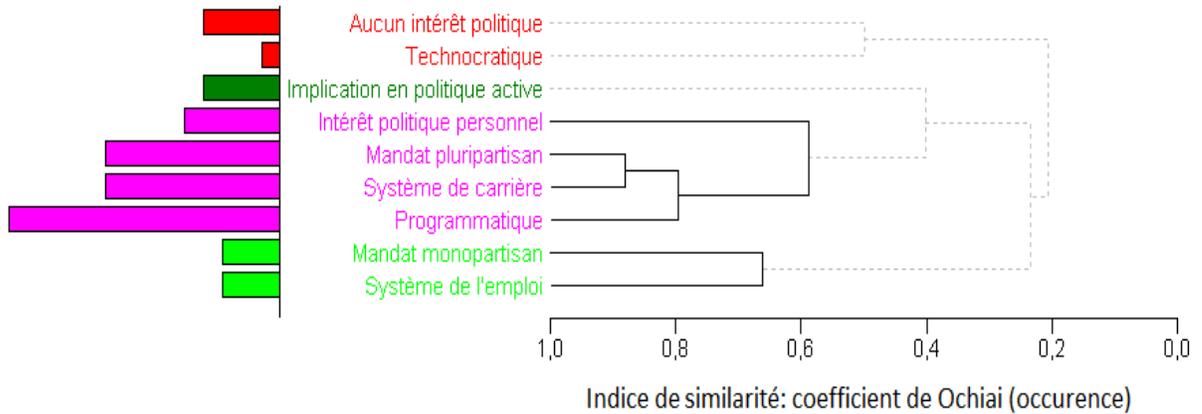
2. Le système de carrière, par opposition au système de l'emploi, est caractéristique des appareils d'État européens. Ce système permet à un professionnel public “d'être membre d'un corps ou d'un cadre hiérarchisé comportant des emplois de niveaux différents où il passera toute sa vie professionnelle en franchissant divers grades et en occupant successivement divers postes” (Gournay, 1980).

3. Cette expression folklorique est apparue au Québec dans la foulée de l'État-providence. Elle s'explique par la prévalence de certains professionnels au sein du corps administratif qui, avec l'expérience de l'État, deviennent des incontournables dans la prise de décision politique.

que ça offre d'être ici, c'est vraiment le rôle d'influence que tu peux avoir dans une vision. Fait que si moindrement, tu as une vision de la chose, bien, tu es à la bonne place pour tenter d'influencer ça au sein du ministère, bien aussi avec le politique... [sic]".

Comment pourrait-il en être autrement alors qu'on est appelé à dévouer la majeure partie de sa vie professionnelle à une seule et unique institution? Il semble être tout naturel de chercher à donner corps à son potentiel dans l'exercice de ses fonctions. Au demeurant, certains auteurs démontrent théoriquement que la motivation *fonctionnaire* s'associant à une affection pour l'élaboration de politiques publiques est la forme d'expertise la plus aboutie et du même coup, la plus susceptible de profiter à une décision ministérielle (Gailmard et Patty, 2007). Faut-il en déduire qu'un agent politiquement intéressé serait en mesure de servir adéquatement le *démocratique*? D'autres considérations d'ordre stratégique doivent être approfondies si nous souhaitons attester que ce postulat est exact. Pour le cas qui nous intéresse, la réalisation personnelle paraît intimement liée à la capacité à influencer le politique dans l'élaboration de politiques publiques. Le profil du haut fonctionnaire oeuvrant dans l'appareil d'État québécois apparaît fondé sur un ensemble de caractéristiques fondatrices à faible variance entre les individus. Bien que l'on retrouve de temps à autre des éléments de contraste entre nos cas à l'étude, il est dès à présent possible d'illustrer ce que nous entendons par *topicité* lorsque l'on fait référence au gestionnaire public. Une analyse de co-occurrences semble appropriée pour exemplifier le lien qui existe entre les caractéristiques *agentiques*. Toujours en considérant qu'il ne s'agit pas d'un exercice d'inférence, mais bien d'une démonstration visant à exposer une estimation propre à notre échantillon, l'utilisation d'un dendrogramme enrichit notre compréhension de la relation filiale qui existe entre certains attributs propres aux sous-ministres adjoints québécois interrogés. En usant du coefficient de Ochiai (1957), un emprunt à la biologie moléculaire, qui se définit comme une mesure de similarité s'appliquant à une analyse mobilisant des vecteurs binaires (c.-à-d. pouvant prendre deux valeurs, soit la présence ou l'absence de la dimension étudiée), nous constatons que lorsque le haut fonctionnaire déclare entretenir un intérêt personnel pour la politique, 7 fois sur 12, il est issu du système de carrière tout en ayant un intérêt marqué pour le contenu des politiques publiques, et ce, sans avoir quitté son poste à la vue d'un changement d'étiquette partisane au sein de la législature. Au surplus, lorsque celui-ci se présente comme un agent *programmatique*, il est également susceptible 10 fois sur 12 de mentionner que sa carrière est liée à la fonction publique et qu'il a exercé sous des gouvernements idéologiquement variés, ceci, toujours en considérant l'échantillon mobilisé. De ce résultat préliminaire, deux

FIGURE 4.1 – Dendrogramme de co-occurrences : silhouette *fonctionnariale*



Source : (Béchar, 2016).  
Logiciel : QDA miner Provalis research.

éventualités peuvent déjà être envisagées : ou bien le fonctionnaire *programmatique* apparaît conscient qu'un mandat de longue durée dans l'appareil d'État peut répondre à son intérêt envers l'élaboration de politiques, ou bien le système québécois encourage la constitution de professionnels de carrière jusqu'à en faire des agents stimulés par la conception de programmes publics ? Cette proposition profiterait assurément d'un approfondissement scientifique additionnel afin de pouvoir la confirmer comme factuelle tout en lui garantissant une validité prescriptive. Suivant cette interprétation du dendrogramme, il faut considérer les lignes pointillées comme des relations de co-occurrences plus faibles sur lesquelles nous n'avons pas voulu insister.

## 4.2 Évaluation des modèles théoriques

Partons du principe général que l'information, quelque soit son émetteur, est emballée dans une boîte narrative fidèle à une cognition idiosyncratique. Selon Farrell (1993), il apparaît logique qu'une sémantique commune aux gestionnaires publics et aux acteurs politiques améliore le transfert d'informations lorsque les protagonistes entretiennent des préférences similaires. D'entrée de jeu, nous avons voulu savoir si le haut fonctionnaire québécois était au fait de cette réalité. Sans faire référence directement à la notion stratégique, reconnaît-il qu'un vocabulaire commun permet une compréhension mutuelle effective ? De notre échantillon, presque tous les participants (c.-à-d. 11 sur 12)

nous ont confirmé l'importance de développer un langage commun et de partager une terminologie simplifiée avec le politique afin de faciliter le transfert de renseignements d'une personne à une autre :

“Alors, donc la question, c'est est-ce qu'on établit un lien... un langage, une façon de travailler? Oui. Parce que, on doit avoir des... une fréquence de rencontre et de communication et aussi, une qualité de communication, qui fait en sorte qu'on puisse se dire vraiment les vraies choses, dans le sens que lorsqu'on transige par exemple avec un cabinet, souvent à travers évidemment, le chef de cabinet et que le chef de cabinet, par exemple, peut nous demander de... à son tour, certaines informations ou par exemple, pour faire avancer évidemment, un projet gouvernemental, bien, il s'agit d'avoir toujours entre nous-là, une espèce de canal de communication fréquent et qui n'est pas entravé par toutes sortes de problématiques personnelles ou autres [sic]”.

En effet, selon les commentaires recueillis, la terminologie “administrative” apparaît lourde pour les non-initiés. La complexification du vocabulaire qui vient avec une certaine forme d'*expertisation* des contenus semble chose courante au sein de l'appareil d'État québécois. Certains gestionnaires mentionnent qu'il est impératif d'utiliser le langage propre au politique (c.-à-d. une sémantique opérationnelle) pour communiquer avec lui, ce qui a tendance à faciliter la collaboration. Pour d'autres, la carrière même du gestionnaire est en jeu, même si plusieurs ne développent pas ce genre de réflexe durant leur pratique. Le temps est aussi responsable d'une acclimatation progressive. Effectivement, le vécu et des besoins mutualisés durant l'expérimentation d'obstacles de nature professionnelle se présentent comme un facilitateur à l'échange, puisque les acteurs découvrent un allié en leur contrepartie titulaire de charges publiques. D'emblée, les professionnels reconnaissent leur impuissance relative vis-à-vis de certaines conditions propices à une communication optimale; la personnalité du principal paraît être un paramètre envahissant dans l'interprétation que ceux-ci font des variables facilitant l'émergence d'un vocabulaire homologue. Cependant, il apparaît que le haut fonctionnaire pourrait user de son expertise comme d'un langage ampliatif. En respectant la suggestion de Kartik *et al.* (2007), lorsque le principal est perçu comme naïf, l'agent use de stratégie et occupe l'étendue abandonnée par son supérieur en exagérant les informations qu'il lui communique. De cette façon, il instrumentalise le politique et façonne sa perception de l'environnement pour la rapprocher de celle qu'il affectionne personnellement :

“Donc, c'est sûr quand un nouveau cabinet [...], y'ont à apprendre la culture

organisationnelle, apprendre le vocabulaire. Donc, plus on les rencontre, on les contamine sur le vocabulaire, sur la réalité, tout ça. [...] Alors, moi j'ai une attachée politique qui est attirée aux dossiers. Donc, elle, je la rencontre une fois par semaine, une rencontre statutaire. Puis, on passe en revue... on l'informe sur des dossiers de fond, puis des dossiers que le ministre doit prendre connaissance et décider. Alors, on travaille sur deux fronts [...]. Donc, je la contamine comme ça, en ce sens que je lui apprends qu'est-ce qu'on fait [sic]".

Qu'en est-il de la formation générale acquise antérieurement par le gestionnaire public ? Celle-ci lui assure-t-elle une discrétion plus grande dans la gestion courante de ses dossiers ? Pour le fonctionnaire d'État, la crédibilité professionnelle est un construit ; elle n'est pas liée exclusivement à la formation générale. Elle s'articule autour de l'enjeu soulevé, de la sensibilité manifestée par le politique, de la volonté ministérielle et du répertoire historique qui accompagne la réputation des professionnels attirés au dossier. La scolarité fait partie de cet ensemble complexe de paramètres constituant plus largement "l'univers de la compétence". L'outil sur lequel le professionnel public peut agir apparaît être sa propre individualité. En effet, l'expérience acquise antérieurement à la charge publique exercée paraît saillante dans l'ordre des déterminants de la crédibilité conférée par le politique. En développant une compréhension intime du fonctionnement organisationnel par *autodidactie* tout en cultivant ses habiletés relationnelles avec les collègues du cabinet politique comme du ministère, le haut fonctionnaire sait qu'il participe à la tranquillité d'esprit de son supérieur. Cet apaisement favorise la dévolution d'un espace discrétionnaire plus large. Subséquemment, si la fonction officielle de l'agent est de nature opérationnelle<sup>4</sup>, la latitude accordée est plus vaste que lorsque celui-ci assume un rôle idéal auprès du politique. Cependant, le contraire s'avère exact. Si le signal produit par l'agent suppose l'incompétence, le principal s'en trouve insécurisé et développe une certaine nervosité face aux interventions subséquentes de son professionnel. Dans l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire d'État semble prendre en compte l'impact de son action sur la crédibilité professionnelle qui lui est associée, puisque celle-ci apparaît intimement liée à la marge discrétionnaire dont il bénéficie afin de se réaliser personnellement :

"Au moment où on arrive à un emploi supérieur, qu'on est nommé sous-ministre adjoint et qu'on a un sous-ministre au-dessus de nous, mais... avec

---

4. La fonction est opérationnelle lorsque le cadre d'emploi du gestionnaire est technocratique. Ce faisant, l'agent applique des normes professionnelles, des protocoles et des directives au regard de modes de fonctionnement circonscrit par l'action du gouvernement.

qui on doit travailler à tous les jours, on bénéficie quand même... dans le sens d'une délégation de pouvoir, d'une très, très grande latitude dans notre action. Ce qui fait que... c'est un... c'est une job qui est le fun. C'est une job qui fait en sorte que quand... quand on te donne une responsabilité, tu sens que tu peux laisser ta marque, tu peux laisser ta trace. Peut-être qui en a qui veulent juste rentrer dans un corridor, pis faire qu'est-ce que tous les autres ont fait avant eux-là, mais je dirais, à contrario de ça, on a la capacité de faire des choses. [...] Et, je pense, donc, pour quelqu'un qui accède à un poste d'emploi supérieur au sein de la fonction publique, bien, c'est quelque chose qui fait en sorte que tu peux te réaliser toi-même dans tes objectifs [sic]".

En vertu de nos données, est-il possible de postuler, comme l'expliquent Benabou et Laroque (1992), que certaines des pièces informationnelles partagées par l'agent sont de nature à favoriser un réalignement de sa réputation auprès du principal? Il apparaît difficile de conclure par l'affirmative à ce propos. En effet, pour statuer sur la question, il faudrait entreprendre une analyse de contenus méthodique à l'égard des affirmations divulguées. Par contre, sans avancer que les renseignements partagés par l'agent sont incontestablement voués à améliorer la perception du décideur à son endroit, nous pouvons, d'ores et déjà, vérifier si le niveau de confiance que le principal accorde à ses administrateurs est un des paramètres expliquant la facilité avec laquelle l'agent peut communiquer des informations qu'il juge utiles à l'accomplissement de ses intérêts. Dans l'affirmative, l'agent agirait censément pour favoriser le maintien d'un lien de confiance optimal entre lui et son supérieur. L'établissement des paramètres propice à ce genre de comportement n'est pas unidirectionnel; le principal y joue un rôle d'initiateur en définissant le diamètre de l'ouverture concédée à l'agent pour que celui-ci exerce son rôle aviseur. Nos données suggèrent en effet que le haut fonctionnariat québécois considère comme bonne fortune la capacité d'intervenir directement auprès du politique, puisque tous n'ont pas cette chance. Les informations semblent généralement suivre un ordre d'approbation hiérarchique conventionnel (*c.-à-d. webérien*) où l'influence de l'individualité de l'agent sur les contenus est modérément réduite. Néanmoins, sachant que le politique n'est pas omnipotent vis-à-vis de l'information expertisée, le gestionnaire se tient prêt à agir du moment où une brèche se forme, et ce, précisément à la demande du cabinet. Effectivement, selon les réponses collectées auprès de nos répondants, lorsqu'un état de confiance élémentaire permet l'assurance d'une relation privilégiée, le décideur nouvellement en fonction est susceptible d'avoir fréquemment recours aux conseils que peut lui prodiguer l'administration. Dans ce contexte où l'agent est conscient qu'il dis-

pose d'un article pour lequel la demande est forte (c.-à-d. expertise), celui-ci a recours à la stratégie afin de fixer la nature de l'offre qu'il propose. En respectant la proposition canonique du modèle principal-agent (Arrow, 1984), comme l'utilisation par l'agent des renseignements qu'il détient est obscure pour le principal, ce premier est en mesure d'utiliser stratégiquement son expertise afin de favoriser des contenus militants dans le sens de son propre bien-être et de celui de son organisation :

“C'est-à-dire que moi, je me sens tout à fait libre de, d'une part, de répondre à ce qu'il [le ministre] me demande avec des orientations que je définirais moi-même, mais aussi de l'interpeller sur un dossier pour lequel il ne m'a pas du tout interpellé, de lui signaler des choses [sic]”.

“Oui, si le... la relation de confiance est établie avec un cabinet et le ministre, on est très certainement dans une situation où là, ça facilite tous les rapports, ça facilite aussi les conseils aussi qu'on peut donner au ministre et à son cabinet. Ça facilite aussi les projets qu'on peut avoir qui viennent de la machine [le ministère], à l'interne, et qu'on veut voir défendre par le ministre au niveau de ses collègues autres ministres et puis au Conseil des ministres [sic]”.

“Oui, on a des projets en propre qu'on porte, qu'on veut lui [le ministre] monter, qui sont importants et puis, qui sont pas sur son radar pantoute. [...] Faque, moi ça tient beaucoup au fait que, c'est sûr qu'avec le temps on développe une relation de proximité avec le ministre qui nous permet d'influencer les choses, d'influencer... proposer des stratégies, d'influencer des stratégies [sic]”.

Effectivement, l'agent ne semble pas dépourvu de ressources pour mettre de l'avant sa propre interprétation du monde. Presque tous nos répondants (c.-à-d. 10 sur 12) ont affirmé que la crédibilité est un facteur prédominant pour favoriser un rapprochement avec le décideur. Cela paraît être assimilable à un *effet de réputation* qui “colle à la peau” du gestionnaire d'État du moment qu'il entre en relation avec le politique. Fidèle à notre échantillon, lorsque la confiance est établie et que le législateur accorde à l'agent une attention praticable, le haut fonctionnaire se rapproche du politique en usant de diverses méthodes logiques : rencontres statutaires avec un attaché politique, discussions informelles avec le directeur de cabinet et divulgation de renseignements aux membres de l'équipe politique afin de stimuler la probabilité d'une rencontre subséquente avec le ministre. En réponse aux requêtes du politique, la constitution administrative des pièces

de renseignements n'est jamais soumise à des arrangements coordonnés par l'invariance, comme c'est le cas en théorie des jeux. Le service public propre au fonctionnaire jouant un rôle aviseur tel que nous l'entendons ici, dépasse les prémisses limitatives de toutes propositions formelles. Nonobstant la prise en compte de la transformation qui s'opère inévitablement entre la théorie et la pratique, il est juste de dire que certaines modélisations constituent un rapprochement crédible quant à l'ordre dans lequel s'articule l'interface politico-administrative. Plusieurs auteurs ont suggéré des modèles s'apparentant à une réalité ayant des allures organiques. Par l'intégration d'un jeu à acteurs multiples ou encore par l'adoption d'une logique à plusieurs rondes, les chercheurs en transmission stratégique de l'information ont favorisé l'émergence d'une compréhension pragmatique de la stratégie (par exemple, Krishna et Morgan (1999) ; Aumann et Hart (2003) ; Krishna et Morgan (2004)). Effectivement, l'activité *fonctionnariale* n'est jamais temporellement hiératique et sans appel. Elle s'opérationnalise selon une affluence d'allers-retours et est construite sous le signe de la collaboration dans le temps. Par la mise en oeuvre d'une section attrayante au contexte de transfert dans notre protocole d'entrevue, nous avons voulu savoir si l'usage de stratégie peut être rétrospectif, en ce qu'il rendrait compte d'une forme d'entente préalable à l'interaction avec le principal. Par le respect des paramètres suggérant la pluralité des agents et l'allocation d'un temps alloué à la concertation a priori, nous avons souhaité rendre compte d'un espace mi-toyen entre la démarche empirique proposée et les dispositions retrouvées dans certains modèles formels. Dans notre guide d'entrevue, ce bloc de questions avait précisément pour but de vérifier, outre les théories ancrées dans certaines de nos interrogations, si le professionnel d'État fait un usage méthodique de l'espace discrétionnaire lui étant alloué en amont de la recommandation à produire. Pour protéger d'une part sa position au sein de l'organisation et sécuriser d'autre part son gain dans l'échange, est-il de commune pratique pour le haut fonctionnaire de réagir *in vivo* lorsqu'un collègue partage des renseignements qui suscitent un désaccord, et ce, même si le ministre semble accueillir favorablement la proposition ? Par exercice de saturation, nous pouvons dire que 75 % de nos répondants considèrent qu'il est du devoir du haut fonctionnaire de proposer au ministre et à son équipe une information riche qui illustre l'ensemble des modalités d'un dossier sans escamoter quelconques facteurs susceptibles de déranger :

“Mais, si le dossier est très risqué en termes d'éléments qui est pas tout à fait bien exposés dans la situation, je pense qu'on a l'obligation, puis je répète-là, il y a une façon de dire les choses, mais au moins, de souligner qu'il y a cet élément qui faut faire attention ou cet élément-là qui est à considérer [sic]”.

Même si l'exercice n'apparaît pas courant, n'est pas propre à tous les gestionnaires et semble concerner des points de détails, il apparaît baliser en partie la fonction idéologique du politique de l'approche présumément impartiale du professionnel public. Baliser en partie ? Assurément. Comme la notion de "devoir public" est sujette à interprétation de la part de ceux qui la mettent en pratique, la frontière discernant l'appareil d'État de l'antichambre du politique est souvent ténue et poreuse dans l'esprit des gestionnaires :

“Faute c'est sur qu'on est pas parfait. Il peut se produire des choses puis on ne l'ait pas vu, mais si consciemment, on sait qu'il y a ce risque-là, en tant que conseiller politique du ministre, on a aussi cet aspect-là à prendre. Parce que faut pas juste voir l'aspect administratif, faut voir aussi les autres aspects. Et puis peut-être que, eux autres ont ce réflexe-là, les gens politiques... de voir des conséquences. Mais s'ils ne les ont pas vues, je pense que c'est de notre obligation de dire un impact potentiel [sic]”.

Il y a là une manifestation du désir de l'agent de conseiller le principal au-delà de la pure application technocratique de la charge publique. Cela étant, l'agent n'est pas bêtement naïf. Il ne s'engage pas dans une tirade dénonciatrice promouvant sa seule vertu. Ses interventions sont calculées, puisque la confrontation est comprise comme exigeante. Il doit d'abord être lui-même convaincu de la validité de son interprétation et du gain qu'il peut en retirer. Par la suite, fondant son désaccord sur des éléments factuels qu'il considère comme valables tout en usant de sa réputation et d'une forme de civilité habituellement développée durant le service d'État, le haut fonctionnaire propose une interprétation nuancée fondée sur sa propre expertise prise en vase clos. De cette façon, il s'assure de ne pas froisser ses collègues tout en héritant de l'empathie du principal pour les renseignements additionnels suggérés. Considérant ces données, on ne peut conclure qu'empiriquement, la proposition de Bergstrom et Lachmann (1998) telle que définie auparavant se vérifie. Les fonctionnaires sont consciencieux dans leur rôle aviseur, dans les contenus accommodants comme dans les pièces informationnelles pouvant irriter le ministre, mais la vaste majorité ne semble pas se cacher derrière un désigné porte-parole afin de collecter les gains annoncés par l'assentiment du principal. Du moins, c'est ce que les témoignages reçus laissent entendre. Le calcul stratégique opérationnalisé sous le vocable de "mendicité des oisillons" ne semble pas s'exécuter dans la pratique des hauts fonctionnaires québécois. Toutefois, certains fragments recueillis durant nos entretiens nous amènent à fouiller davantage la notion officieuse d'entente a priori entre les agents. Lorsque l'intuition d'un gestionnaire semble trop faible pour l'inciter à réagir aux propos tenus par un collègue pendant une rencontre avec le décideur, il apparaît pour certains

d'entre eux, que la solution logique est de tenter d'acquiescer auprès du législateur une plage temporelle supplémentaire afin d'immobiliser une seule et unique position au sein de l'équipe administrative :

“Moi je pense que ce que je dirais au ministre : “écoutez, j’aimerais ça qu’on en rediscute ensemble. J’aurais besoin de refaire un tour de roue avec mon équipe [...]. Parce que moi, j’accroche sur des éléments. Puis je ne vous dis pas que je suis prête à “backer” parce que moi j’accroche, mais j’aimerais ça là qu’on se donne, si c’est possible, un petit délai pour que je revienne avec mon équipe parce qu’on a pas eu le temps de s’en parler avant d’arriver ici” [sic].”

Cela nous renvoie à un questionnement élémentaire : lorsque plusieurs positions dissemblables sont présentées simultanément (c.-à-d. dans le cadre d'une seule et même rencontre) au politique, pourquoi certains membres du *fonctionnariat* souhaiteraient-ils négocier afin d'obtenir la possibilité d'un "second tour de roue" ? Est-il possible, selon ce que proposent Okuno-Fujiwara *et al.* (1990), que ceux-ci se coalisent dans le but de redistribuer stratégiquement les gains liés à l'échange de l'information ou dans le cas contraire, de diffuser les pertes équitablement afin d'en atténuer le fardeau ? L'atteinte d'un équilibre monotone peut-elle se percevoir dans la pratique de nos hauts fonctionnaires ? Si l'on considère que la raison d'être du gestionnaire d'État est de contribuer à la décision politique en présentant au cabinet qui en fait la demande, la totalité des contenus informationnels susceptibles de favoriser un jugement ministériel optimal, il serait logique de retrouver dans nos données certains passages faisant mention du souhait affirmé du fonctionnaire de partager l'éventail des propositions discutées en phase préparatoire. Évidemment, il en serait tout autrement dans le cas où l'équipe administrative pratique l'unanimité lorsqu'elle fait rapport aux autorités élues. L'idée d'en arriver à un consensus au sein des troupes administratives avant de soumettre une recommandation au principal se présente comme une nécessité dans l'exercice des hauts fonctionnaires québécois. Tous nos répondants ont souligné l'importance d'organiser une appréciation commune du contenu avant de le transmettre au législateur ; la position véhiculée doit être la même pour tous. À la manière d'une pièce de théâtre, cet exercice trouve son achèvement à travers des "répétitions générales" où les administrateurs statuent sur une position commune à défendre devant le décideur et en outillent le porteur du dossier avant que celui-ci ne procède :

“[...] supposons qu’on parle de ma “business”, mon secteur, le ministère. Ça se travaille normalement assez bien. Tu sais, d’aller chercher le consensus avec tes pairs, avec les gens de l’équipe, avec les directeurs généraux sur un

dossier donné, “packager” une note, arriver avec une recommandation, puis se regarder dans le blanc des yeux, puis dire : “ok, on s’en va à la guerre ! C’est ça, on y croit [sic]”.

Parfois, ces rencontres préparatoires s'éternisent et l'investissement en énergie et en temps qui en découle force à la “dépendance au sentier”<sup>5</sup>. Encore une fois, le souci du fonctionnaire pour la crédibilité qu'il croit entretenir auprès du politique joue un rôle prépondérant. Comme ils n'ont que très peu de temps en face à face avec le politique<sup>6</sup> et qu'ils traduisent généralement l'insécurité du ministre comme le résultat d'une présentation boiteuse de leur part, les gestionnaires ont tendance à investir massivement en amont de la transmission de l'information afin d'éviter d'éventuels écueils :

“On se fait une répétition générale dans le fond. On va dire : “le ministre t’a demandé un briefing particulier [...] ? Qu’est-ce que tu vas lui présenter ? Comment on fait-ça ? C’est quoi notre plan de match ?” On se prépare, parce que du temps de ministre, c’est assez rare. Puis, tu ne veux pas manquer ton coup. Si tu manques ton coup, d’abord, il va moins aimer ton dossier. Il va te prendre pour un incompetent. Donc, tu ne peux pas arriver-là mal préparé [sic]”.

Lorsqu'une position formelle a été avalisée par l'ensemble des acteurs, le haut fonctionnaire peut délibérément confier à un subalterne (c.-à-d. un directeur de service ou un professionnel) la responsabilité d'exhiber la recommandation devant le politique. Ce faisant, il confirme la loyauté de celui ou celle qu'il met de l'avant puisque le subordonné y voit une forme de promotion fidèle à de l'avancement professionnel. Par suite logique, le gestionnaire d'État se montre réticent à réaliser une présentation devant le ministre où il serait entouré de collaborateurs qui n'ont pas préalablement sanctionné une seule et même vue. Nous pouvons déjà proposer un premier paramètre participant à l'explication de ce phénomène ; il apparaît honteux d'affirmer un désaccord de fond devant le ministre. Selon l'échantillon étudié, le fonctionnaire ne doit jamais se retrouver en porte à faux vis-à-vis un collègue. Si celui-ci est un supérieur immédiat, il est d'au-

---

5. La science économique explique la rigidité en vertu de laquelle un acteur persiste dans une direction par l'influence du passé sur le présent et le futur (North, 1994). Lorsque celui-ci s'engage dans un chemin spécifique, le coût d'un retour en arrière est élevé. L'acteur pourra rencontrer d'autres moments-clés où il aura à opérer un choix, mais certaines considérations organisationnelles rendront laborieuses toutes possibilités de renversement du choix d'origine (Levi, 1997).

6. De manière générale, en conseil de direction ministérielle (CD ou CDM), les sous-ministres adjoints sont appelés à tour de rôle devant le ministre pour exposer le dossier dont ils ont la responsabilité. Une fois la présentation achevée, ils quittent le cabinet politique et n'ont pas accès à la suite des délibérations. À titre de représentation administrative, seuls le sous-ministre et le secrétaire général du ministère sont habilités à assister entièrement aux séances.

tant plus important de respecter sa parole, puisque l'embarras engendré peut conduire le principal à douter du professionnalisme de ses agents. Fidèle à une certaine forme de conscience hiérarchique, pour le fonctionnaire d'État québécois, ne pas avoir validé préalablement son travail auprès de ses supérieurs directs est un manque de rigueur et constitue un impair majeur, rien de moins. L'association entre la capacité *agentique* et l'aptitude à arrimer des positions divergentes pour n'en faire émerger qu'une seule semble sans équivoque ; les professionnels doivent d'abord "faire le ménage" entre eux pour, par la suite, recommander à l'unisson :

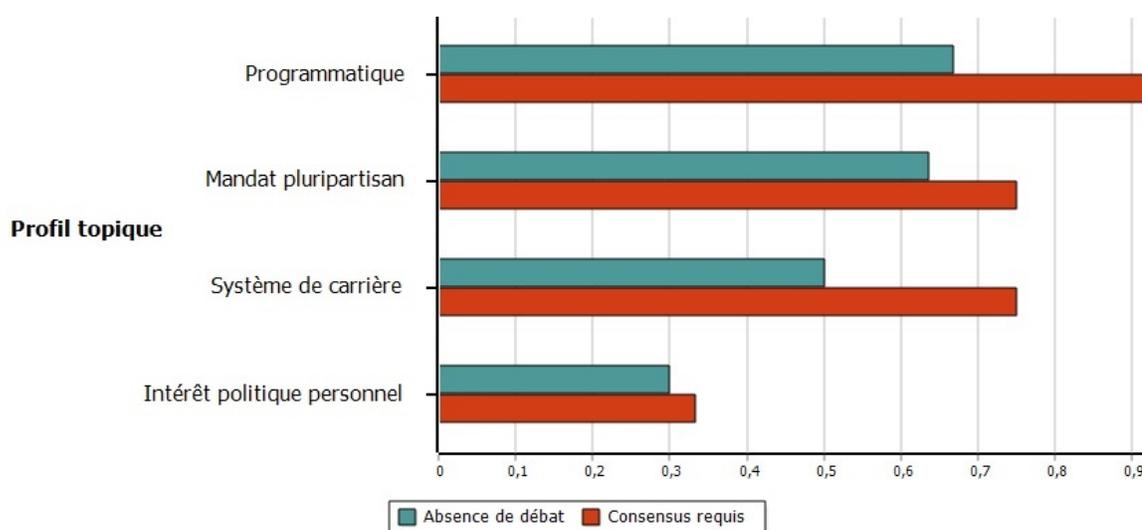
"Ce n'est pas la place devant le ministre de faire état de nos états d'âme [sic]" .

"C'est sûr que le sous-ministre adjoint faisait pas perdre la face au sous-ministre. Ça, c'est sûr et certain. [...] peut-être qu'il reviendrait avec un complément d'information, mais je pense que... t'as pas à laver ton linge sale devant le politique-là. [...] Bien, ça veut pas dire qu'on peut pas présenter toutes les visions. Mais je pense qu'après ça, y'a... on a à faire comme ministère, une recommandation à nos décideurs [sic]" .

Bien que des études supplémentaires soient nécessaires pour statuer sur la rigidité de cette observation, il appert empiriquement que le jugement du ministre québécois, toutes choses étant égales par ailleurs, est fondé sur une partie seulement de l'information disponible à ses fonctionnaires. Cette pratique semble ancrée dans les moeurs et les pratiques de l'État à un point tel que selon l'usage conventionnel, c'est le politique qui exigerait à se voir exposer une seule et même recommandation. En vertu de ce constat, il serait erroné d'affirmer que l'atteinte d'un consensus entre les administrateurs relève exclusivement d'une action stratégique du *fonctionariat* puisque la dimension monosémique dans laquelle la recommandation s'inscrit est exigée par le principal. Comme l'accord a priori entre les parties se révèle un critère de la transmission de l'information, il serait logique que nos résultats démontrent une absence de débat devant le politique lorsque l'administratif conseille le cabinet. Dans ces conditions, selon Krishna et Morgan (1999), si les fonctionnaires se contestent l'un l'autre, c'est que la stratégie consensuelle prévalant entre eux au départ a été abandonnée. Cette intuition se vérifie empiriquement. En effet, 9 de nos 12 répondants confirment l'absence de débat entre eux lorsqu'ils sont tenus à participer à un conseil de direction avec la personne du ministre. L'agent ne devient pas automatiquement passif, puisqu'il se permet des précisions sur les principes sous-jacents aux dossiers discutés, mais il

évitent de s'engager dans des tractations pouvant mener à l'exposition d'un désaccord au sein de son équipe. Les altercations verbales ont souvent lieu en amont, surtout avec les attachés politiques ou entre les fonctionnaires eux-mêmes, mais règle générale, les échanges avec l'élu sont protocolaires, respectent une certaine convenance et ont pour but de préparer le politique aux interrogations éventuelles soulevées par les citoyens et les représentants des médias. Un bilan préliminaire s'impose ; le haut fonctionnaire québécois vise à obtenir la légitimité du consensus au sein de son unité avant de rencontrer le politique. Celle-ci se matérialise par l'élaboration d'une recommandation essemblée qui tiendra en respect les administrateurs concernés durant l'ensemble des tractations avec le cabinet. La découverte empirique de cet usage calculé au sein de nos institutions nous amène à vérifier si le portrait *agentique* que nous avons proposé dès le départ (c.-à-d. *programmative*, système de carrière, mandat *pluripartisan*, intérêt politique personnel) s'associe à ces impératifs stratégiques. Considérant les caractéristiques que

FIGURE 4.2 – Diagramme de proximité [profil/stratégie consensuelle]



Source : (Béchar, 2016).  
Logiciel : QDA miner Provalis research.

nous rattachons à un profil dit "topique", un diagramme de proximité s'interprétant en pourcentage démontre une association conséquente entre notre suggestion générique et les deux paramètres de *consensualité* examinés (c.-à-d. absence de débat, consensus requis). Bien qu'une affinité entre l'intérêt personnel pour la politique et l'absence de débat adjoint à la primauté d'un consensus, ne se retrouve que chez 4 de nos répondants, on peut sans crainte mentionner que la majorité des praticiens qui favorisent une seule

recommandation à présenter au politique, qui s'entendent pour la porter à l'unisson et qui n'envisagent pas de la remettre en question devant le ministre, passent vraisemblablement l'ensemble de leur carrière dans le réseau public et ont un intérêt de fond pour les contenus sur lesquelles ils travaillent. Maintenant, qu'en est-il de l'observabilité d'un biais de réputation dans nos données ? Est-il possible que la perception subjective que le principal entretient à l'endroit de l'agent ait une incidence sur la capacité du fonctionnaire à être compris et entendu ? Nos répondants sont-ils au fait de cette réalité et dans l'affirmative, en font-ils un usage stratégique afin de maximiser personnellement leur utilité ? Les témoignages recueillis ne nous permettent pas de statuer empiriquement sur la dimension spécifiquement stratégique de ce postulat théorique. En effet, bien que nos répondants aient parfois mentionné le sérieux associé à la réputation en contexte organisationnel, il apparaît hasardeux de s'engager dans un exercice déductif puisqu'aucun de nos participants n'a confirmé de ses propos l'existence d'un effet de cette nature. Pour l'examen théorique qui nous intéresse, il semble plus prudent de conclure par la négative en affirmant que l'échantillon retenu n'entérine pas le postulat de Kreps et Wilson (1982) tel que nous l'avons opérationnalisé. Cependant, vu la richesse des données collectées, nous sommes en mesure d'avancer certaines propositions fidèles à la notion de réputation conférée à l'agent par le principal. Il paraît clair que la considération accordée à un agent par le législateur facilite certains passages. Dans un environnement où les relations humaines sont profondément enracinées dans l'exercice professionnel, la reconnaissance des "bons coups" du fonctionnaire favorise l'émergence d'une zone de confiance. Lorsque l'interface politico-administrative peut être abordée par chacune des parties avec certitude, les dossiers dans lesquels le principal reconnaît l'expertise d'un agent lui sont promptement délégués dans le cycle d'élaboration d'une politique. Ce faisant, le transfert à l'administratif pour explication technique devient monnaie courante. D'ordinaire, le recours non dissimulé à l'expertise du *fonctionnariat* suffit à démontrer à l'agent qu'il se situe dans les bonnes grâces du principal. Par corollaire, celui-ci se rapproche suffisamment du principal afin de lui signifier qu'il peut s'appuyer sur son ministère afin de sécuriser une prise de position publique ou prendre un temps de recul. L'opérationnalisation de ce phénomène se devine en considérant la fréquence à laquelle le ministre et son cabinet ont recours aux hauts fonctionnaires pour signifier le refus ministériel en lieu et place du politique, et ce, pour tous types de dossiers, du plus commun au plus complexe. Effectivement, l'ordre du jour politique est suffisamment chargé pour ne pas avoir à répondre à chacune des requêtes adressées au ministère. Parce que le temps de l'élu est une denrée rare, il s'avère plausible de supposer que le fonctionnaire ambitionne d'optimiser chacun des moments qu'il peut

avoir avec le décideur. Aumann et Hart (2003) explique qu'un échange de longue durée permet la révélation d'un contenu informationnel plus riche en vertu de la découverte de renseignements qui n'auraient normalement pas été mobilisés dans un entretien abrégé. En pratique, pour le cas qui nous intéresse, la durée des entretiens n'apparaît pas déterminante dans l'évaluation globale de l'efficacité avec laquelle les informations circulent. Trop court, l'entretien est bâclé ; trop long, la rencontre est contre-productive. Le haut fonctionnaire considère une communication effective lorsqu'elle a pu être opérée sans interférence. Sensible à l'idée que la capacité personnelle à communiquer y est pour quelque chose, l'agent comprend qu'il dispose de nombreux outils pour arriver à se conformer aux exigences temporelles du cabinet : fiches préparatoires, documents synthèses, "napperons" récapitulatifs, notes d'informations, etc. Seulement, voilà, une zone grise subsiste. Qui est titulaire au sein de nos ministères, de l'autorité permettant de statuer sur le temps à accorder au traitement d'un dossier ? À bon droit, notre intuition voudrait que ce soit l' élu. Or, la répartition des données sur cette question est équivoque. Trois de nos participants n'ont pas manqué de faire allusion à leur capacité d'occuper l'agenda momentané d'un ministre. Le quart d'un échantillon qualitatif composé de 12 répondants émet une constatation inattendue, cela semble suffisant pour éveiller un soupçon. La question qui nous vient tout naturellement est la suivante : comment ne peut-il pas y avoir prévalence de stratégie dans une relation fidèle au modèle principal-agent lorsque c'est l'agent qui fixe lui-même les conditions de l'échange ? Voilà certainement une considération empirique qui relativise la rigidité du modèle canonique. C'est effectivement ce que nous avons perçu dans nos données. Bien que non hégémonique, cette perception ambulatoire de l'agenda du décideur n'est en rien quelque chose d'insolite :

"[...] on le sait dépendamment si la ministre est en chambre, ou on le sait que son chauffeur l'attend dans 30 minutes. Si je l'ai à 5 heures lundi, pis y'a pas rien qui l'attend [...], pis elle a quasiment jusqu'à 10 heures, 11 heures, parce que la famille est pas-là, là, on en profite [sic]".

Nous nous avançons en suggérant que c'est peut-être l'une des raisons qui explique pourquoi l'agent voit dans un comité ministériel qui se prépare, une fenêtre d'opportunité propice à la valorisation de son interprétation du monde :

"D'entrée de jeu, [...] je vais lui préparer son... son message. Tsé, son espèce de petit "pitch" qui va faire que sa vente va passer-là. Alors ça, souvent, je vais le faire moi-même. Parce que, dans le fond, je veux qu'il applique ce que j'applique, parce que s'il est autour d'une table de conseil avec vingt-six ou trente collègues qui ont tous des préoccupations différentes, très franchement-là..."

Quand le collègue arrive avec son dossier-là, pis qu'eux autres en ont trois dans tête aussi-là, les capter-là, c'est de l'art. Alors ça, pour nous, comme on veut que nos dossiers cheminent bien, puis qu'ils puissent passer, puis avoir des approbations du Conseil des ministres ou des comités ministériels, c'est aussi notre rôle de bien les préparer pour que... ils [les ministres] passent le message [sic]".

L'activité *fonctionnariale* se dessine autour d'un investissement qui mène à l'acquisition de l'expertise. Nous l'avons déjà mentionné, la détention d'informations privées expertisées n'est pas un attribut à caractère inné. Pour le professionnel public, il s'agit d'un engagement nécessitant un effort. De Mesquita et Stephenson (2007) proposent le postulat théorique selon lequel l'agent est consciemment porté à l'activité pouvant être reconnue par le principal; un investissement stratégique dans un comportement observable. Notre échantillon respecte-t-il ce constat? Nos répondants laissent-ils une empreinte tactique en concentrant leurs efforts sur le travail visible au supérieur politique? Selon le corps d'emploi sélectionné pour composer notre échantillon, il appert que les activités du haut gestionnaire québécois ne sont pas calculées en fonction de leur apparence. En effet, le temps du sous-ministre adjoint est affecté à des tâches effacées qui ne peuvent être prise en compte par le politique au moment où son agent les accomplit. Aux dires de nos répondants, le haut fonctionnaire n'opère pas strictement dans l'élaboration factuelle des dossiers, mais également en périphérie en agissant sur la révision des données et en veillant à ce que l'arrimage entre le contenu produit par l'administration et les grandes orientations ministérielles se concrétise. Ce statut l'amène à exercer un rôle d'animateur de son organisation en ayant le privilège d'opérationnaliser en "commande" formelle les demandes du politique afin que celles-ci puissent être assignées aux bonnes unités. Ces résultats nous ont paru appartenir strictement à la suggestion *webérienne* entourant le travail d'État. Nonobstant, la responsabilité d'orienter au bon endroit dans le coeur de la "machine" les requêtes du cabinet, le haut fonctionnaire doit composer selon un ordre hiérarchique rigide qui limite foncièrement l'émergence d'une doctrine autrement originale. Le cadre normatif qui guide les canaux usuels de travail est non seulement perçu par les travailleurs de l'organisation comme immanquable, mais bientôt comme un prérequis indispensable permettant d'atteindre les standards reconnus au sein même de l'appareil. Nos répondants respectent l'espace réglementaire et contribuent à son maintien en y participant activement. En faisant la promotion d'un fonctionnement rigide, parce que codifié, l'administrateur d'État s'assure de colporter que le suivi rigoureux de la réglementation par la hiérarchisation des opérations est le sceau de qualité du service public le protégeant des dérives arbitraires

de la *nouvelle gestion publique*. Le postulat théorique de De Mesquita et Stephenson (2007) bénéficierait probablement davantage d'un examen empirique usant de sujets intervenants à un niveau opérationnel afin d'être en mesure de distinguer ce que les auteurs entendent par *labour observable* et *activité inobservable*. Pour l'heure, nous infirmons ce postulat en regard des observations empiriques collectées.

La démarcation séparant le politique de l'administration publique est parfois imprécise. Même si la théorie classique met de l'avant que "le politique décide et l'administration publique exécute", la réalité apparaît plus complexe (Charland, 2015). Nous en avons fait mention, le haut fonctionnaire, de par son expertise, est couramment appelé à jouer un rôle de conseiller auprès de l'élu. Tenant compte de la théorie canonique principal-agent, nous aurions été surpris du contraire. Toutefois, ce qu'il faut surveiller, ce n'est pas la dynamique de conseil qui s'inscrit à l'intérieur de l'interface politico-administrative, mais bien plus la nature de ces conseils. En effet, les avis prodigués par les hauts responsables administratifs relèvent-ils strictement d'une forme d'expertise organisationnelle ou bien sommes-nous en présence d'un dédoublement des rôles dans lequel le haut fonctionnaire produit des propositions de nature politique tout autant que l'équipe entourant le ministre? Selon Lee (2012) et Gailmard et Patty (2013), lorsque l'administrateur d'État dispose d'aptitudes politiques, il tente d'instaurer un monopole informationnel autour de sa personne et de son unité en persuadant les collaborateurs externes du ministère de ne pas fournir de contenus informationnels au politique, de façon à souligner son caractère indispensable. Nous avons voulu savoir si le professionnel d'État oeuvrant au Québec se considérait personnellement détenteur d'une forme de compétence politique? Dans l'affirmative, cette qualification l'amène-t-elle à travailler en faveur de la centralisation de l'information expertisée afin d'en arriver à accentuer la dépendance du principal à son endroit? D'entrée de jeu, nos 12 répondants ont mentionné avec assurance que le titulaire d'un emploi de cadre supérieur dans la fonction publique québécoise se devait de développer une forme de compétence politique, un "flair" qui permet à l'administrateur de repérer les enjeux stratégiques entourant l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques publiques :

"Bien, c'est des habiletés politiques. C'est de convaincre, c'est de persuader, c'est d'anticiper. Quand on lit c'est quoi une habileté politique, c'est tout ça-là. Ça, je pense que c'est essentiel à avoir dans la fonction publique [sic]".

"Nous, on est le lien entre une machine administrative et une machine politique. C'est deux machines-là pensent pas de la même façon. Ok? Les agendas ne sont pas les mêmes. Et là, je pose aucun jugement, ni sur l'une,

ni sur l'autre. La machine administrative répond à une logique d'administration pis de gestion, pis l'autre, répond à une logique politique. Donc, nous, il faut que, avec ce que la machine administrative nous monte, qu'on soit capable d'être un filtre pour amener des solutions dans un mode plus politique au niveau du cabinet et de leur faire valoir que y'a peut-être, à certains égards... y'a des positions qui risquent d'être plus difficile à soutenir publiquement et politiquement que d'autres. [...] Oui, nécessairement avec le temps, on développe des capacités d'analyse plus politique [sic]".

Cette disposition apparaît catégorique dans nos données, ce qui nous permet sans crainte de l'adjoindre à notre profil topique comme un trait caractéristique du haut fonctionnaire québécois. Néanmoins, nos données ne confirment pas l'idée selon laquelle la compétence politique permet d'installer un monopole informationnel en la personne du sous-ministre adjoint. De prime abord, cette faculté n'a pas l'utilité stratégique que Lee (2012) et Gailmard et Patty (2013) lui accorde. Elle a plutôt la figure d'une préoccupation dyadique en phase avec les processus internes à l'organisation. Elle sert d'abord à prévenir la *menace média*<sup>7</sup> afin de protéger le principal d'une éventuelle éclaboussure publique. Ensuite, elle apparaît utile pour préserver un état de motivation et de docilité dans l'appareil bureaucratique en garantissant à celui-ci des approbations circonstancielles. En effet, le haut fonctionnaire agit en considération du jugement marginal de son unité sur ses gestes de gouvernance et sur sa capacité à démontrer par l'approbation du politique, que sa gestion est méritoire d'un travail rigoureux :

“Les politiques s'attendent à ce que nous [les sous-ministres], on appuie les gens, puis qu'en conséquence, ça puisse se traduire dans la machine, pour pas mettre... Moi, si j'ai un dossier, je l'ai présenté... Il [le ministre] veut pas, il veut pas, pis je dis ça en bas. Un moment donné, ils vont dire : "bout de crise, y'a deux choses qui se passe-là. Ou bien, il veut rien ou bien t'es pas capable de lui vendre. Y'a quelque chose... [sic]".

Peut-être ce niveau relationnel est-il représentatif de la proposition d'observabilité (De Mesquita et Stephenson, 2007) au sein de la littérature? Cependant, par induction, c'est une tout autre interrogation qui surgit de ces données. Le haut fonctionnaire

---

7. Cette expression fait référence à l'idée que le média est un péril constamment envisagé dans les prévisions administratives adressées au cabinet. Ce faisant, la fonction publique réagit à l'hypothèse de l'amorçage médiatique ou *media-priming*. Comme le citoyen constitue son jugement par des raccourcis heuristiques appuyés majoritairement sur le contenu médiatique (Edwards III *et al.*, 1995), il est impératif pour l'acteur public d'être en phase avec celui-ci afin de maximiser ses chances de réélection. L'agent se met au service de cet objectif.

québécois doit-il faire de la politique ? La planification stratégique ne devrait-elle pas entièrement appartenir aux membres du cabinet ? À défaut d'avoir des intentions prescriptives, nous observons un échantillon politiquement engagé qui pourrait être qualifié de "mandarin" suivant la définition que nous en avons donnée. Il ne fait aucun doute que nos répondants considèrent comme un prolongement de leur besogne habituelle l'intrusion délibérée dans les affaires politiques, voire partisans. Bien qu'ils récusent toute proximité avec le militantisme de parti, le conseil stratégique prodigué envers l'élu relève d'une logique de préservation et concourt finalement au maintien d'un parti politique distinctif aux commandes de l'État. Bien que ce processus "aviseur" n'intervienne pas directement dans les affaires du parti politique auquel l'élu est irrémédiablement rattaché dans notre système parlementaire, il a malgré tout, une incidence directe sur la sanction citoyenne. Le gestionnaire d'État utilise la "machine" publique pour produire de la stratégie politique de manière à servir un ministre qui, avant toutes considérations administratives, prend place dans un rôle de député élu sous une bannière partisane distinctive. Conséquemment, il existe une ambiguïté fondamentale dans la délimitation du rôle des grands officiers de l'État québécois lorsqu'ils doivent transférer leur expertise au politique. Dans ce cas-ci, il faut être vigilant. Notre souci se situe bel et bien au niveau de la dimension tactique empruntée par l'agent, qui vise parfois à "protéger" le législateur. À ce moment précis, le haut fonctionnaire se retrouve bien au-delà de la simple suggestion administrative :

"On avait une rencontre importante, [...] des enjeux financiers majeurs [...] Moi, j'ai sollicité une rencontre avec la ministre spécifiquement pour y dire que là, on s'en allait dans un mur, pis que là, fallait qu'on ait une orientation différente parce que ce qu'elle avait comme information était pas nécessairement à jour. Il fallait nuancer, y'avait de l'information erronée. [...] Je savais que si on allait de l'avant avec ce dossier de positionnement-là, la ministre, à se faisait ramasser, pis y'allait avoir un problème [...] Bien, c'est ton devoir, c'est pas... ce n'est pas loyal parce que nous notre job, c'est de... comment dire, c'est le sens de l'État, entre guillemets. On travaille pour un service public, on travaille pour la population, pour les élus, puis on est là pour les conseiller. Faque, si moi je sais que le ministre s'en va dans une démarche où il va rencontrer des acteurs avec un positionnement qui va le mettre dans le trouble, entre guillemets, de façon importante, bien, il faut que je le mette en garde contre ça [sic]."

"[...] autant notre rôle à nous, comme fonctionnaire au niveau où nous

sommes, c'est de les protéger. Si y'en a qui ont pas compris ça, sont pas à la bonne place. Tsé, dans le sens, pas protection aveugle, mais dans le sens, faire tout le travail qu'on a à faire s'il nous demande de le faire, pour régler un dossier, pour être capable de leur revenir avec la vraie photo de la chose. Puis, les conseiller correctement. Pour moi, ça, c'est les protéger. Parce que sinon, tsé, c'es tentant de... tsé, ils recoivent des demandes, puis ils sont pas dans le quotidien. Y'ont pas à avoir la finesse de nos connaissances, c'est pas leur job. Ils sont politiciens en première ligne. Et ils sont pas toujours des gens formés dans le domaine pour lequel on leur demande de servir. Faque, toi ton rôle, c'est ça, dans le sens protection. C'est de donner la bonne information, de ne pas les mettre dans l'eau chaude ... [sic]".

La confusion dans l'esprit du haut fonctionnaire est grande quant à la définition de son rôle de conseiller, et ce, peut-être en vertu du fait que le législateur ne lui ait pas donné d'indications claires. Une zone de flou subsiste à l'égard de cet espace restreint réservé aux grands administrateurs. En est-il de même dans les étapes menant à la complétion d'un dossier ministériel? La phase exploratoire de recherche nous a semblé une ouverture propice à l'exercice d'une certaine discrétion *agentique*. Assurément, cette fenêtre d'expression offre au fonctionnaire des choix autonomes, puisqu'il serait sans conteste sous-optimal de demander à ce que le principal supervise la collecte et l'analyse de données en amont d'une recommandation. Tout un pan de la littérature se consacre d'ailleurs à la mobilisation de la science probante<sup>8</sup> comme outil facilitateur pour construire des politiques publiques éclairées. Dans le guide d'entrevue, trois interrogations ont été consacrées à l'étape de collecte de données afin de déterminer si le haut fonctionnaire profitait stratégiquement du processus de recherche pour le teinter subjectivement. Dans la littérature formelle, Bendor *et al.* (1987b) expliquent que si l'agent est de nature *programmative* et que le principal lui présente une fourchette d'incitatifs financiers, il ne devrait pas procéder à la collecte de données en fonction de celle-ci. Cependant, il ajusterait l'effort qu'il produit en fonction du budget consenti. Nous n'avons pas empiriquement repéré ce phénomène au sein de notre échantillon. Comme nous l'avions anticipé, la majorité de nos répondants (8 sur 12) a explicitement mentionné que le budget de recherche est un paramètre endogène aux crédits ministériels. Ce faisant, ils ne perçoivent pas l'enveloppe monétaire dédiée à la collecte et l'analyse de données comme propriétaire d'un enjeu stratégique. Les processus sont "normés" et les

---

8. Le concept *evidence-based policy* renvoie à l'utilisation des données probantes, des résultats de recherches empiriques que le législateur réunit afin de prendre une décision de politique publique fondée sur l'évidence scientifique.

crédits publics sont considérés comme une certitude immuable. Effectivement, il semble réaliste de dire que ce poste budgétaire serait probablement le dernier auquel les hauts fonctionnaires songeraient en contexte d'attrition. Le manque de temps et de ressources humaines est plutôt évoqué pour figurer des difficultés d'ordre opérationnel. Lorsqu'un échéancier n'est pas respecté, c'est qu'un de ces deux paramètres a accentué les délais de livraison. Selon les témoignages recueillis, comme les administrateurs s'exigent de hauts standards lorsqu'ils doivent recommander une option au politique plutôt qu'une autre (c.-à-d. recourir à l'expertise externe si l'appareil d'État ne la contient pas), il est possible que les délais de traitement soient effectivement étendus. Or, bien que nous ne puissions pas faire référence à une véritable pratique formelle, ce comportement démontre que le haut fonctionnaire québécois entretient au coeur même de sa méthode un réflexe fondé sur l'évidence scientifique, ce qui milite en faveur d'une décision optimale, telle que nous l'avons définie précédemment. Cela ne l'empêche pas de participer par "obstination sélective", à l'orientation idéale des affaires de l'État et à travailler à l'émancipation de son organisation en veillant à sécuriser des budgets supplémentaires (Niskanen, 1974) :

"Non ça, c'est des demandes supplémentaires. Ça, tu fais ça au moment où il y a l'exercice budgétaire. Disons, comme l'année prochaine, bon, si on... y'a un programme qui prend fin, pis y'a vraiment une fin. Si on veut le refaire vivre, bien cette année, on va monter notre dossier pour avoir l'autorisation par le ministre des Finances, tsé. Oui, tout le temps.[...] Des programmes souvent, c'est sûr trois ans. Bien, il vient à échéance [...]. Est-ce qu'il y a encore des projets qu'on pourrait financer ? On fait une reddition de comptes. On fait... est-ce que c'est intéressant ? Nous, on pense que oui. Donc, va falloir monter notre dossier, pis vendre ça à nos autorités politiques [sic]".

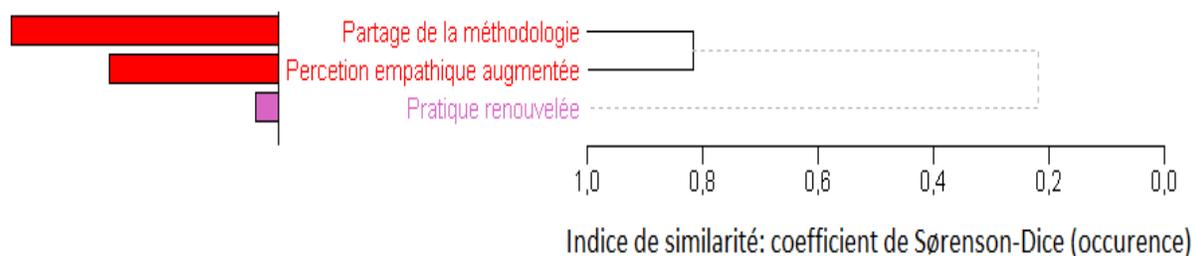
Nos répondants nous le résument ainsi : "l'aspect "finance", c'est jamais un problème". Il semble toujours possible de débloquer des budgets supplémentaires en cours d'exercice financier afin de sécuriser l'activité des chercheurs d'un ministère. Pour le cas qui nous intéresse, considérant que l'exercice de recherche n'est vraisemblablement jamais limité par des restrictions financières, peut-on affirmer sans crainte que la méthodologie appliquée par les professionnels est un outil favorisant une compréhension adéquate chez le décideur ? En ce sens, est-il courant pour le haut fonctionnaire québécois de renseigner le législateur sur la procédure utilisée par son équipe afin d'élaborer les contenus composant la recommandation *fonctionnariale* ? Selon la proposition théorique de Patty (2009), lorsque l'acteur politique se voit proposer une présentation fine de la méthodolo-

gie, il est davantage susceptible d'utiliser cette information dans l'équation cognitive menant à la décision. Notre proposition stratégique vise précisément à examiner l'attention du fonctionnaire sur cet état de fait. Considérant notre échantillon, cette pratique n'est en rien systématique. Elle apparaît indispensable pour certains praticiens. Pour d'autres, elle est le signe avant-coureur de complications d'ordre communicationnel avec le ministre :

“ [...], mais ça serait dommage que je sois pris à expliquer ça pour justifier nos méthodes au ministre-là. À un moment donné, on n'est pas au bon niveau-là. Ce n'est pas une pratique courante, mais je trouve que quand il faut que tu te rendes là, c'est parce que tu es mal pris [sic]”.

D'aucuns ont révélé l'émergence de ce genre de pratique exclusivement lorsque le cabinet en fait la demande, et ce, pour des dossiers considérés comme “chauds”. Parfois, un nouveau cabinet y fait référence afin de se “faire une tête” sur un sujet d'actualité en particulier. Le recours à l'expertise externe serait aussi une invitation à davantage d'explications méthodologiques puisque la source extrinsèque à l'appareil d'État désire exhaustivement justifier l'utilité d'avoir eu recours à ses services. Par le dendogramme présenté, une proportion de 10 participants sur 12 nous ayant confirmé la pertinence d'un tel processus mentionne d'emblée que cette pratique provoque un décuplement de l'empathie du décideur à l'endroit du contenu transféré. À titre interprétatif, les bandes à la gauche du diagramme indiquent, à la manière d'un indice simplifié, la régularité avec lesquelles les thèmes identifiés reviennent dans le *verbatim* d'entrevue. Ce taux de

FIGURE 4.3 – Dendogramme de co-occurrences : usage stratégique des données ?



Source : (Béchar, 2016).  
Logiciel : QDA miner Provalis research.

co-occurrences n'indique pas une extension du recours à la méthodologie, une fois que le gestionnaire d'État a pris connaissance de ce type d'accueil favorable. À la lumière des

informations fournies par le coefficient de *Sørensen-Dice*, l'indice de similarité que nous avons jugé le plus démonstratif du phénomène de co-occurrences vis-à-vis un usage potentiellement stratégique des données, le geste voulant qu'un haut gestionnaire de l'État utilise l'exhibition méthodologique comme levier pour stimuler la sanction du décideur à l'endroit de l'information qu'il partage ne se confirme pas. Il semble erroné d'affirmer, du moins pour l'échantillon que nous proposons, que le sous-ministre adjoint aux commandes des affaires administratives de l'État québécois soit au fait de cette réalité, puisqu'il ne mobilise pas ce type d'intervention *ad libitum*, d'autant plus qu'il est fort possible qu'il ne connaisse pas lui même ces méthodes. Si le processus mis en oeuvre par le professionnel de contenu pour collecter l'information dont il a besoin n'est pas utilisé pour rendre compte de la rigueur avec laquelle l'unité administrative agit en amont d'une recommandation, se peut-il que les renseignements soient simplement récupérés selon l'appréhension que devrait avoir le décideur à leur endroit ? En somme, l'agent agit-il de manière à s'éviter l'effort qui, selon lui, mènerait à la production de données *de facto* négligées par le principal ? À cet effet, la question choisie dans notre questionnaire était "plantée" ; elle avait pour but de faire réagir et a effectivement provoqué l'aversion. La majorité de nos répondants a mentionné que la tâche du fonctionnaire n'est pas de "couper les coins ronds" dans le but de plaire au ministre. Le haut fonctionnaire apparaît pleinement maîtriser le gabarit factuel dans lequel son cadre d'emploi s'inscrit ; le rôle d'un titulaire de charges publiques est de se mettre au service de la démocratie pour favoriser l'accomplissement du bien commun. En conséquence de cause, l'agent se réfère à ces principes idéaux dès lors que l'on aborde l'articulation d'une collecte fondée sur l'appréhension du principal. L'information apparaît "prémâchée", de façon à ce que le principal puisse se "mettre en bouche" ce qui constitue la recommandation *fonctionnariale*. D'ordinaire, le principal demande lui-même à pouvoir bénéficier d'une appréciation schématisée des enjeux, puisque c'est habituellement celle-ci qu'il utilisera pour correspondre avec la société civile. Conséquemment, l'agent propose des tableaux synthèses, des *one-pager* et des résumés à trois (3) thèmes qui visent à faciliter la vulgarisation du contenu de l'élu vers ses interlocuteurs. Partant de cette démonstration qui n'offre pas de confirmation d'un quelconque usage stratégique émanant du haut fonctionnaire, nous postulons que les résultats collectés laissent néanmoins, en vertu de notre approche méthodologique fondée sur l'induction, poindre une intuition tactique palpable. Il appert que la cueillette de renseignements ne s'effectue pas en fonction de la prise en compte d'une forme de déni défensif<sup>9</sup> chez le décideur, mais plutôt selon ses

---

9. Selon Janis et Mann (1977) et Jervis (2015), le principal se montrerait attentif uniquement envers les pièces informationnelles qui renforcent sa position de référence. De ce fait, l'agent, fidèle

intérêts, ses préoccupations momentanées, les directions courantes qu'il promulgue ou encore, les grandes orientations ministérielles élaborées en début de mandat :

“Donc-là, en sachant les orientations du ministre, après quelques mois, on peut dire : “ouf, ça-là, elle voudrait peut être laisser sa marque [...]” Donc, normalement, le ministre pis nous... c'est ça qu'elle veut. Donc, on va faire en sorte que nos budgets, nos recherches pis tout ça... qu'on aille voir ce qui se fait ailleurs, faire les bons coups pis tout, pour que elle, elle puisse effectivement faire des annonces selon ses champs d'intérêts-là. Parce qu'un ministre qui reste deux ans trois ans, c'est le gros maximum dans un ministère. Il peut pas révolutionner le monde. S'il laisse sa marque sur une, deux, trois affaires, c'est beau-là. Donc, nous, on a tout intérêt à savoir ce qui l'intéresse. Puis, en sachant ce qui l'intéresse, on sait que pour lui, ça va être plus passionnant pour lui de défendre les crédits supplémentaires, défendre ça auprès de ces collègues, confrères, consoeurs, Conseil des ministres aussi-là [sic]”.

Dans ce cas-ci, la relation d'échanges de renseignements évoque une forme de mercantilisme dans l'esprit de l'administrateur d'État. Il met de l'avant l'idée selon laquelle favoriser les goûts du législateur facilite l'acquisition de crédits budgétaires additionnels militants pour le développement de son unité. De la relation entretenue avec son supérieur, il déduit qu'une fois le ministre comblé par la sensation d'avoir été entendu, celui-ci est définitivement appelé à être sympathique à l'idée d'offrir son soutien à l'émancipation de l'appareil administratif. Considérant que l'élu est de passage dans l'appareil d'État et qu'il peut être remplacé *omni tempore*, l'administrateur semble être en mesure de reproduire ce comportement à l'approche de toutes nouvelles législatures. Voilà une piste de réflexion complémentaire qui s'offre à la discipline afin de vérifier si l'on peut véritablement appliquer cet adage populaire à l'interface politico-administrative québécoise : “un service en attire-t-il un autre” ? Peut-être cela renforce-t-il la pertinence de l'approche fondée sur le conseil reposant sur l'évidence scientifique dans nos institutions publiques, tel que l'entendent les chercheurs dans le domaine de l'*evidence-based practice* ? De là, l'importance de l'implication de la communauté scientifique sur ces questions d'intérêts publics.

---

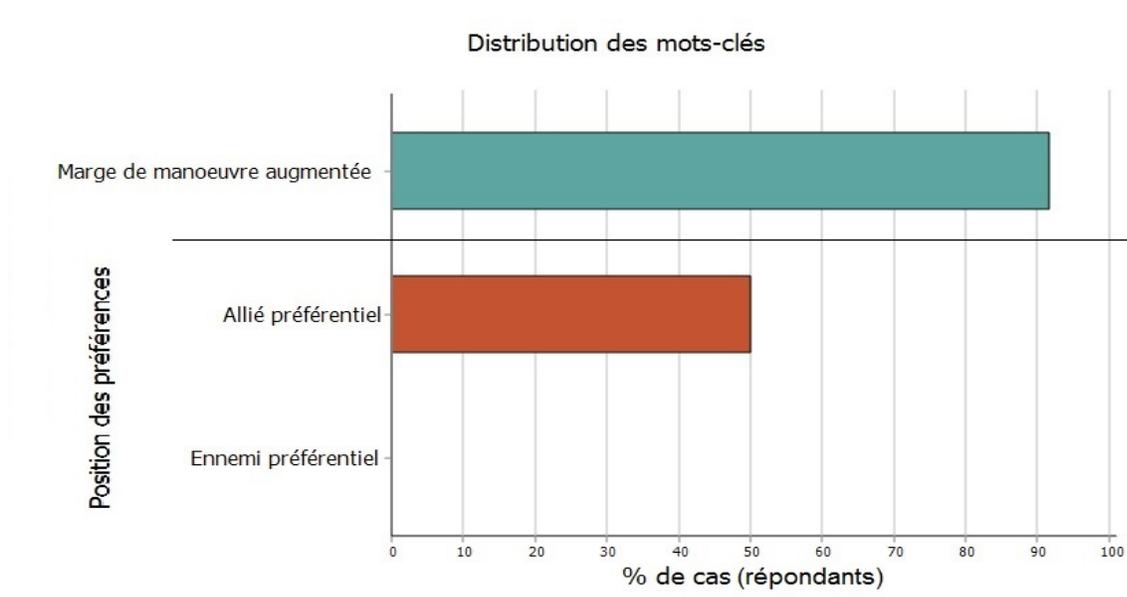
au conséquentialisme, n'investirait pas dans une activité de collecte stimulant l'attention sélective du supérieur politique.

### 4.3 Examen du *principe* conducteur de l'*allié*

Dans la littérature en transmission de l'information, le *principe de l'allié* est un concept qui fédère les débats. Encouragé par les résultats des chercheurs, cet axiome se définit par une exécution binaire. Bien qu'au départ, comme son nom l'indique, le principe réfère à l'idée que des préférences similaires entre un agent et son principal favorisent une communication accrue de l'information, certaines propositions *infirmatoires* ont remis en question la rigidité du postulat des préférences homogènes. Nous l'avons démontré par notre recension des écrits, la littérature n'en est certes pas arrivée à un consensus sur la question. Comme cet objet de pensée dispose toujours de la capacité à réunir la communauté scientifique oeuvrant dans la discipline, nous avons jugé approprié de proposer, tout en respectant les contours du cas à l'étude, une appréciation empirique supplémentaire à la doctrine existante. Au stade où nous en sommes aujourd'hui, bien que les auteurs aient examiné l'*ally principle* de manière théorique tout autant que dans une perspective expérimentale, la proposition d'un véritable outil de mesure reste encore à faire. Par l'interrogation que nous avons consacrée à la vérification de ce principe dans notre guide d'entrevue, nous avons voulu vérifier empiriquement la validité de l'évaluation expérimentale proposée par Dickhaut *et al.* (1995). L'idée que la *dissimilarité* entre les préférences de l'agent et du principal embrouille le canal dans lequel les renseignements sont transférés, ce qui en aval, rend difficile pour le ministre, l'utilisation des contenus fidèles à l'état du monde perçu par le fonctionnaire. Nos répondants étaient d'abord amenés à divulguer les détails d'un épisode professionnel dans lequel ils avaient perçu la délégation d'une plus grande marge de manoeuvre à leur endroit afin de leur permettre d'administrer un dossier bien précis selon leur propre interprétation. Par la suite, nous avons isolé cette divulgation pour vérifier si le dossier en question était garant d'une adéquation préalable dans les préférences entre le professionnel d'État et le politique. Les résultats collectés sont surprenants. Cette vérification générale du *principe de l'allié* nous permet non seulement de proposer l'évaluation d'un modèle expérimental, mais nous autorise à mettre en évidence de nouvelles constatations empiriques considérant les postulats théoriques étudiés. De plus, nous sommes en mesure de proposer un phénomène stratégique inédit découvert par induction. La présentation d'un diagramme à bandes nous permet d'illustrer deux paramètres concourants à la vérification du *principe de l'allié* tel que définis dans la littérature : la proportion des répondants ayant indiqué avoir bénéficié ponctuellement d'une marge discrétionnaire accrue durant leur mandat et le positionnement de l'agent quant à l'accointance de ses préférences avec celles du principal, dans le respect de la dimension bimodale annoncée

antérieurement. Une forte majorité de cas (c.-à-d. 11 sur 12) a déclaré avoir déjà bé-

FIGURE 4.4 – Diagramme de fréquence : vérification du *principe de l’allié*



Source : (Béchar, 2016).

Logiciel : QDA miner Provalis research.

néficié d'une latitude substantielle dans l'action à un moment ou un autre pendant la commission de leur charge. Cette marge de manoeuvre varie de la "carte blanche" ponctuelle aux "coudées franches" permanentes. Dans tous les cas, lorsqu'il y a don de cette capacité, le haut fonctionnaire apparaît résolument occuper la fenêtre d'opportunité qui s'ouvre à lui :

"Pis j'avais carrément carte blanche. Nous, on était dans un dossier où c'était la même ministre [...] et j'avais vécu l'épisode entre guillemets, tu, tu... pas, tu lui [la ministre] sauve la vie, mais politiquement, tu... Faque là, tu dis : "bon, bien, elle a la totale confiance en moi" entre guillemets. L'organisation me donne les marges de manoeuvre. Puis moi, j'ai accepté le mandat en disant : "ouais, mais là, je vais le faire à ma manière, avec mon approche [sic]".

La pratique du "retour d'ascenseur", vraiment ? L'idée que le haut fonctionnaire québécois puisse imposer ses propres conditions au travail provoque un certain malaise. Bien sûr, il appert que certains éléments de contexte sont conditionnels à ce genre d'objectivation dans le réel. Ces paramètres sont revenus tout au long de notre étude et fondent

ce que l'on peut appeler en définitive le *bloc optatif* à l'échange stratégique : relation de confiance, réputation *fonctionnariale* avantageuse, type de personnalité ministérielle (c.-à-d. faiblesse du nouvel élu, contrôle laxiste à l'endroit de l'agent, naïveté du politique) et notion d'ordre temporel ou de "timing". Cette dernière proposition semble originale, puisque durant notre exercice de révision des écrits, nous n'avons vraisemblablement pas rencontré d'études faisant mention de la notion de "fenêtre temporelle stratégique". Pourtant, elle apparaît bien au centre de nos institutions publiques et confirme l'intuition sensible que nous avons au départ qui veut que l'agent puisse avoir ses propres motivations idéelles dans l'exécution de ses tâches ordinaires :

"Et ce qui peut être particulier, c'est qu'il y a beaucoup une question de "timing" dans notre job et ça, faut apprendre à composer avec ça. Tsé, souvent, dans les grands cours de gestion, on pense toujours que si c'est bien organisé et bien présenté, ça va passé-là. C'est pas tout à fait vrai, mais faut être prêt. Au moment où la porte s'ouvre, il faut être prêt. Donc, la gestion, c'est un peu des deux. C'est l'art de voir venir et de préparer, mais l'art aussi de saisir le moment où une fenêtre s'ouvre et là, "paf!" T'as peut-être la porte pour le projet que tu penses depuis 4 ans ou 5 ans. C'est le temps, vas-y [sic]".

La confirmation de l'*ally principle*, dans sa définition classique, n'est pas aussi catégorique que les résultats entourant la notion de discrétion accrue. Nos données fournissent un éclairage partiel sur l'influence du positionnement des préférences au sein de l'interface politico-administrative. La moitié de nos répondants a confirmé la dimension selon laquelle un accommodement préférentiel était préalablement établi avant qu'un accroissement de la délégation discrétionnaire s'opère en faveur du fonctionnaire. De plus, aucun de ceux-ci n'a fait mention d'un décalage perceptible dans les inclinaisons idéologiques entre la haute fonction publique et le politique qui aurait eu pour effet d'améliorer la transmission de l'information. C'est d'ailleurs pour marquer la différenciation au sein de nos résultats vis-à-vis ce principe canonique de la littérature que nous avons jugé bon de maintenir le paramètre "ennemi préférentiel" dans la démonstration que nous exposons. Bien que non péremptoire, nous affirmons, *ceteris paribus*, que lorsqu'il y a présence d'une accointance dans les préférences, la moitié du temps, on mentionne délégation d'une plus grande marge de manoeuvre discrétionnaire au haut fonctionnaire. Le reste du temps, il n'en est pas fait mention. Au surplus, certaines données suggèrent davantage. Il est possible que certains praticiens puissent instrumentaliser le politique afin de provoquer l'adéquation dans les préférences, et ce, à partir du point de référence suggéré par l'agent. Cette appréhension, sans avoir de prétention

inférentielle, mérite un regard neuf dans de futurs approfondissements :

“Une révision réglementaire ou revoir une loi ou... Tsé, habituellement, tu vas amener ton politique à dire... à adhérer à ça. Puis, un coup qu’il a adhéré à ça, bien lui, il va te laisser aller dans ça. Mais, faut que tu sois capable de faire suivre où t’es rendu. “Pourquoi tu vas-là ?” Et moi, c’est pour ça que j’ai des [rencontres] statutaires avec la direction de cabinet qui sont bien important à chaque semaine, parce que je fais suivre le dossier. Donc, je fais suivre le cabinet, puis je sais que le cabinet va faire suivre la ministre là-dedans [sic]”.

Pour le sous-ministre adjoint en poste, il s’avère plus facile d’acquérir du temps avec le personnel politique qu’avec l’ élu directement. Cela construit un parallèle enrichissant avec la notion préalablement avancée d’*effet de réputation* qui garantit la possibilité pour l’agent d’user de méthodes logiques de rapprochement, sachant que les membres du cabinet sont pour la plupart, des proches du ministre et qu’en conséquence, ils jouissent de l’oreille attentive de celui-ci. Ces méthodes ne sont cependant pas toujours nécessaires. Lorsque le haut fonctionnaire peut avoir accès directement à l’ élu, sous certaines circonstances, il est possible pour lui de cadrer l’information proposée :

“Il est vraiment vert, vert-là. Ça arrive quand les ministres viennent d’être nommés des fois-là. Ok ? Pis là, ils se rendent compte qu’il y a des enjeux qui connaissent pas, pis qu’il y a un langage qu’ils ne connaissent pas, pis qu’ils en entendent parler. Puis là, ils disent : “stop ! Expliquez-moi c’est quoi ceci”. Là, tu peux pas être en désaccord sur le positionnement, il t’offre de lui expliquer. Donc, quelque-part, des gens diraient : “oui, t’as la possibilité de le faire passer comme toi... de lui présenter le sujet en lui positionnant les choses de la façon dont toi tu les réfléchies”. Ça, c’est intéressant, parce qu’après ça, t’as plus à lui dire : “c’est parce que telle affaire, vous vous souvenez ?” Dans le fond, tu l’ammènes à réfléchir comme toi. C’est rare, mais ça aide drôlement. Parce que toi, t’as l’occasion de faire ce que trop souvent des gens externes vont faire. Faque, t’aimes mieux que ce soit la vérité que le ministre entende plutôt que les pressions des personnes externes [sic]”.

Non seulement cette déclaration nous renseigne sur la portée stratégique d’un transfert de renseignements en début de mandat, c’est-à-dire lorsque l’ élu apparaît vulnérable, mais revient sur le modèle formel avancé par Gailmard et Patty (2013). La proposition de l’arrangement en *tuyau de poêle* est ici, remise de l’avant. L’idée qu’un correspon-

dant étranger aux offices administratifs puisse influencer le décideur vient provoquer la réaction en chaîne fidèle au phénomène de *stovepipping*. Il est préférable pour l'agent de voir le principal statuer sur une problématique en se fondant sur des informations riches et de qualité. Le détenteur de ces informations est celui qui détient l'expertise au sein d'un ministère, non pas une source *ad hoc* exogène à l'appareil d'État. Cette menace entre en conflit avec l'intérêt professionnel de l'expert.



## Discussion et recommandations

Dans cette dernière section, nous souhaitons porter à l'attention du lecteur des considérations d'ordre prescriptif édifiées à partir de nos données. Qu'il ne s'étonne pas que l'auteur avance certains constats et propose quelques recommandations en lien avec les découvertes clés de l'étude mise de l'avant. Puisque le travail effectué jusqu'à maintenant en transmission stratégique de l'information se fonde principalement sur la conjoncture fidèle au domaine public américain, nous considérons que l'État québécois est un cas d'espèce. En contexte étatique, ce champ d'études est, depuis les travaux fondateurs de Spence (1973), Grossman (1981) et Crawford et Sobel (1982), compris selon une figuration théorique. En proposant une démarche empirique fondée sur ce cas spécifique, nous avons participé à décloisonner la discipline en l'engageant sur un chemin original. Cette méthode nous a permis de susciter inductivement moult réflexions opportunes pour des recherches futures, ceci grâce à un échantillon sélectionné parmi les titulaires de sous-ministériats adjoints dans les ministères à vocation *verticale*. L'approche qualitative dispose d'un atout précieux, celui de rassembler un ensemble de données riches en intuitions nouvelles. Inaccessible autrement que par l'entrevue, la divulgation idiosyncratique élaborée d'un praticien nous offre un bagage conceptuel abondant. Nous en avons déjà fait mention, cette procédure n'est pas dénuée de défauts. La subjectivité qui intervient habituellement dans le traitement des données appartient au chercheur et à lui seul. De ce fait, il nous semble important de faire valoir à nouveau que nous nous sommes astreints au plus haut standard reconnu dans la discipline tel qu'avancés par Seale (1999) lorsque nous avons abordé la phase de traitement des données. Aussi, de la façon dont nous avons construit nos entrevues (c.-à-d. cadre théorique *psychopolitologique* et approche *rogerienne* de l'entretien), nous croyons avoir été en mesure de stimuler le dévoilement d'informations qui autrement, auraient été incognoscibles. Ce faisant, nous avons pu produire un approfondissement qui réussit un premier exercice de comparaison entre certains résultats théoriques traditionnellement admis dans la discipline et des données fondées sur le témoignage de praticiens du réseau public. Nous

encourageons la communauté scientifique oeuvrant en sciences sociales, à s'aventurer dans une pratique empirique à l'égard de ce champ de recherche victime, nous pensons, d'un trop grand formalisme. Le domaine d'étude profiterait vraisemblablement, et d'un nouvel effort théorique utilisant l'analyse formelle pour modéliser certains de nos résultats, et d'une appréciation empirique renouvelée permettant l'inférence grâce à des échantillons statistiquement représentatifs. Cette dernière procédure offrirait la possibilité de vérifier, en considérant une marge d'erreur et une p-valeur conventionnellement acceptées dans les tests statistiques en sciences sociales (c.-à-d.  $p \leq 0.05$ ), si un autre échantillon *fonctionnarial* sélectionné aléatoirement, reproduit des résultats analogues à ceux que nous avons proposés. Pour le cas qui nous intéresse, il est utile de rappeler que nos résultats ne sont pas présentés comme une fondation propice à l'agrégation. Notre ancrage phénoménologique visait à évaluer la prévalence de la stratégie dans le comportement du haut fonctionnaire lorsque celui-ci est appelé à conseiller le politique quand ce dernier a explicitement sollicité l'aide de l'expert administratif. Considérant notre échantillon d'analyse, notre étude émet le constat que les hauts fonctionnaires ne peuvent pas être considérés comme pleinement stratégiques dans leur comportement institutionnel. La stratégie en organisation se traduit selon des pratiques spécifiques que nous devons évaluer séparément. En effet, le phénomène à l'étude perdrait vraisemblablement de sa complexité et de sa valeur s'il était opérationnalisé selon un seul indicateur s'entêtant à définir globalement la stratégie. Grâce à notre recension des écrits, nous avons pu proposer un modèle de mesure stratégique multifacette qui emprunte aux principales théories avancées dans la discipline. Nous avons testé empiriquement chacune des conclusions théoriques inscrites dans notre guide d'entrevue et avons bien fait attention de ne pas compenser les résultats obtenus selon notre biais axiologique. Nous les avons exposés en ayant recours au traitement statistique fondé sur la fréquence et la co-occurrences des thèmes pour vérifier l'adéquation entre certaines des dimensions stratégiques que nous avons mobilisées. Nous avons complété par des extraits rigoureusement choisis pour démontrer la portée de certaines déclarations et exemplifier l'approche descriptive suggérée.

Le gestionnaire d'État québécois est stratégique dans certaines de ses pratiques. Grâce à ce comportement, il maximise l'utilité qu'il dégage de son action tactique, protège ses acquis et favorise son positionnement professionnel. Comment cela se manifeste-t-il? Le haut fonctionnaire semble convenir à la définition d'un acteur *programmatische* ayant consacré l'ensemble de sa carrière professionnelle aux fonctions de l'État. Il entretient un intérêt pour la chose politique et apparaît être un érudit dans son champ

de compétence ; l'accomplissement d'une formation universitaire de second cycle avant de s'engager dans le réseau public semble bien peu de choses en comparaison au savoir officieux qu'il acquiert grâce à de longues années à oeuvrer pour le service public. Sa crédibilité repose sur cette dualité. Ces conditions font de l'agent de haut rang un expert redouté fidèle à la définition de l'investissement *agentique* que nous avons proposée plutôt. Une première ouverture de recherche se profile à travers nos données : ou bien le fonctionnaire est rationnel quant à l'idée qu'un mandat durable répond à ses intérêts vis-à-vis la constitution de politiques publiques, ou alors l'État québécois produit lui-même des professionnels de carrière intéressés par l'élaboration de programmes ? Un langage commun entre les officiels politiques et les hauts fonctionnaires semble faciliter grandement la communication de l'information. En ce sens, une relation fondée sur l'expérimentation mutualisée de situations propre à l'interface politico-administrative semble profiter au développement d'une sémantique commune. Déjà, la personnalité du décideur est mobilisée pour expliquer certaines considérations *fonctionnariales*. Lorsque le principal est considéré comme naïf, certains agents pourraient user d'un langage "enflé" afin d'occuper l'espace discrétionnaire concédé pour façonner le politique selon leur perception du monde. La réputation de l'agent semble ne jamais le quitter. Elle est construite selon un angle à dimensions plurielles qui emprunte à la notion de relation de confiance.

Lorsque le politique est en situation de vulnérabilité (par exemple, en début de mandat), il peut avoir recours plus fréquemment aux fonctionnaires, ce qui les incite à profiter de cette fenêtre d'opportunité pour valoriser certains projets propres à leur organisation, à leur unité ou à eux-mêmes. Malgré cela, le haut fonctionnaire se montre conscient de l'importance d'un transfert de renseignements riches escamotant un quelconque biais de valeurs. Ils ne se cachent pas derrière le porte-parole d'un dossier afin de protéger leur condition. Au contraire, ils considèrent comme faisant partie de leur "devoir public" l'intervention *in vivo* visant à compléter des contenus fragmentaires. Même si certains praticiens jugent l'acquisition d'une période de travail supplémentaire comme la solution optimale pour réorienter ce genre d'insuffisance, cette situation apparaît être un paradoxe en vertu de nos données sur le consensus et le débat entre collègues gestionnaires. Nous n'avons pas manqué de le signaler et c'est d'ailleurs une des découvertes principales des présents travaux ; notre échantillon a attesté que les hauts fonctionnaires ont comme pratique commune la transmission d'une seule et unique recommandation consensuelle au cabinet politique et qu'ils dédaignent le débat entre eux devant le ministre :

“Le consensus est très important pour moi parce que sinon, le débat, s’il se poursuit devant la ministre, c’est comme si on était-là juste pour amener des éléments de réflexion, sans avoir pris une position à lui proposer, à lui recommander”.

Ce constat qui entre en contradiction avec la volonté partagée de compléter les informations incomplètes devant le ministre lorsque le gestionnaire les juge insuffisantes, libère une problématique fondamentale en théorie des organisations : en respectant le rôle associé au bureaucrate dans le modèle classique, le fonctionnaire ne devrait-il pas proposer une pluralité d’éléments d’informations au politique plutôt que de lui assembler une recommandation jugée adéquate par un regroupement non élu censément retenu par le devoir de neutralité ? En excluant les dossiers d’ordre financier, la “machine” politique (c.-à-d. le personnel politique nommé par le ministre pour oeuvrer au sein de son cabinet) ne devrait-elle pas se charger de cet aspect du travail qui semble fondé sur l’idéologique et le prescriptif ? Cette pratique d’unanimité doit être revue. Nous considérons important de réitérer que la confusion semble grande dans l’esprit de l’agent public quant aux frontières circonscrivant sa marge discrétionnaire. Cela nous apparaît en partie dû au fait que le législateur participe à entretenir cette incohérence en persistant à exiger de ses professionnels qu’ils lui fournissent une décision préalable. La notion de “devoir public” gagnerait à être énergiquement précisée pour permettre aux praticiens d’identifier la délimitation qui doit exister entre un travail de gestion administrative visant l’information comme finalité et la participation à l’élaboration d’un décret politiquement motivé.

Nos données ont confirmé qu’une zone de confiance s’installe au fur et à mesure que l’agent répond adéquatement aux requêtes du principal. Lorsque cet espace de confiance est sécurisé et parce que le temps du politique est compté, la délégation augmente en fonction des niches d’expertise du gestionnaire. Lorsqu’une information a pu être transmise sans interférence, l’entretien est considéré comme productif. Nous avons montré que le fonctionnaire dispose de plusieurs outils pour répondre à la contrainte de temps imposé par le rythme accéléré du cabinet. Une autre intuition nous est apparue en constatant que certains de nos répondants mentionnaient être en mesure d’organiser partiellement l’agenda du décideur. Cette impression de contrôle de l’administratif sur le démocratique commande une inspection approfondie, mais nous enregistrons déjà une certaine inquiétude liée à la plausibilité de cette découverte. Malgré tout, nos répondants n’ont pas manqué de faire valoir qu’ils sont au service du bien commun. En ce sens, ils n’investissent pas systématiquement dans une activité organisationnelle visible

à l'oeil du ministre. Ils opèrent en respectant l'ordre hiérarchique et participent à son maintien. Ils n'en sont pas moins détenteurs d'une forme de compétence politique, mais utilisent celle-ci à des fins de préservation de leur patron, à titre de "chien de garde" de l'honorabilité du ministre. Peut-être cela concoure-t-il à leur propre rayonnement ? Cependant, comme nous n'en avons pas examiné la robustesse, il nous est impossible de statuer sur cet énoncé dès maintenant. La collecte de données et l'interprétation de celles-ci par les fonctionnaires nous sont apparues comme un espace animé qu'il ne fallait pas perdre de vue si nous souhaitions mesurer adéquatement le phénomène stratégique. Comme le budget réservé à la recherche est un objet de nature législative, les hauts fonctionnaires n'y perçoivent pas d'enjeu stratégique. Nous avons cependant illustré qu'ils se considèrent malgré tout, engagés dans la survie de leur organisation en tentant de confirmer des budgets pour maintenir des programmes existants ou en élaborer de nouveaux. La présentation de la méthodologie n'apparaît pas être un outil stratégique systématique pour le fonctionnaire. En ce sens, elle n'est pas mobilisée afin de faciliter le transfert d'information et stimuler l'empathie du législateur. Au surplus, l'information n'est jamais collectée en fonction de l'appréhension du décideur, mais bien plus en fonction de ses intérêts et des grandes orientations ministérielles. De cette pratique, nous avons pu induire que le haut fonctionnaire misait sur sa capacité à plaire au ministre afin de sécuriser une relation de confiance et par corollaire, stimuler l'attention de l'élu pour le développement de l'organisation. Cette observation est alibile à la proposition théorique de Prendergast (1993) qui souligne l'existence d'un comportement assimilable au concept de "yes men" lorsqu'il est possible pour l'agent d'entrevoir que son principal le récompense subjectivement selon ses humeurs. Ce faisant, l'agent agit rationnellement en maximisant ses chances d'être gratifié par l'exercice d'une forme de cécité professionnelle envers son supérieur politique. Cette remarque formelle offre des possibilités d'investigation empirique ultérieures.

Grâce à notre recherche, nous avons été en mesure de proposer un premier examen empirique du *principe de l'allié* relevant du cas québécois. Considérant les conclusions théoriques mobilisées, nos données ont démontré que la communication de l'information semble s'opérer plus aisément entre acteurs disposant de préférences similaires. À cet égard, nos résultats s'inscrivent dans la perspective défendue par Crawford et Sobel (1982), Rabin (1990), Farrell (1993), Dickhaut *et al.* (1995), Bendor et Meirowitz (2004), Chen (2007) et Jo (2010). Il est envisageable que la nomination par décret d'alliés idéologiques au plus haut niveau de l'administration publique puisse faciliter le transfert de renseignements entre le principal et ses agents. Cependant, la communauté académique

devrait s'intéresser plus particulièrement au paradigme de la "délégation", si elle souhaite confirmer cette tendance. Décidément, en considérant le constat théorique avancé par Li et Suen (2004) qui explique qu'une concordance dans les préférences conduit à un chemin réflexif analogiquement justifié en situation de délégation de l'autorité, il a encore fort à faire pour démontrer que la similarité préférentielle contribue à l'acquisition d'un portrait informationnel complet. Notre démarche a aussi oeuvré à démontrer que l'État québécois est une formation hybride entre l'interprétation *webérienne* de l'espace public et la tendance empruntée au courant *managérial*. La confusion est évidente dans la tête de l'agent de haut rang. Par l'affirmation d'un conformisme obligé envers un corpus normatif confus, l'appareil d'État s'inspire de la tradition classique en ce qu'il entretient le développement de professionnels de carrière loyaux et obéissants oeuvrant dans un environnement respectant l'autorité hiérarchique (Gouvernement du Québec, 2003). Ceux-ci apparaissent parfois incontournables dans le processus de prise de décision (c.-à-d. en phase avec l'archétype de grand mandarin de l'État). Ils travaillent selon un cadre normatif considéré comme un gage de qualité qui balise le motif général de leur pratique et ne rechignent pas à oeuvrer sous des couleurs partisans fongibles se succédant, l'une à la suite de l'autre. Cela constitue la nature de leur investissement pour acquérir l'expertise convoitée par le politique et instituée du même coup, le langage complexifié tant associé à ces praticiens. Fidèle au classicisme en théorie des organisations, il en va de leur devoir de transmettre au cabinet une information *multi-idéelles* (c.-à-d. émanant de tous les côtés). Toutefois, dans l'opérationnalisation courante de leurs tâches, nous avons aussi démontré que les gestionnaires publics respectent l'idée du "manager" libre dans l'action. C'est là où réside la stratégie, un rôle *autofabriqué* d'une part et exigé, d'autre part. Selon l'intérêt qu'ils portent à l'actualité et la définition *programmative* qui se sculpte aisément à leur réalité, du moment où ils participent à l'élaboration de la stratégie politique visant à "défendre" un élu, ils usent de leur marge discrétionnaire comme des acteurs fidèles à la *nouvelle gestion publique*. Indirectement, ce comportement favorise le maintien du parti gouvernemental. De plus, ils évitent les débats entre eux et se coalisent pour recommander à leur ministre ; la pratique est courante et solidifiée par les sommations constantes du politique.

En dernière analyse, l'idée de Simon (1965) selon laquelle l'individu emprunte à une dimension à la fois éthique et factuelle lorsqu'il pose un jugement se vérifie. Selon notre échantillon, le haut fonctionnaire québécois s'apparente à cette réalité. L'aspect factuel se rapporte à son espace de travail. Quant à la perspective éthique, elle trouve son sens dans les discrétions arbitraires que l'agent public se permet et exploite afin de valoriser

ses intérêts professionnels et ceux de son organisation. Une tendance lourde persiste dans nos données. Nous avons remarqué avec quelle insistance les répondants font référence à la variable "personnalité" dans le but d'expliquer un tas de choses qu'ils ne peuvent déchiffrer raisonnablement. En effet, selon leur témoignage, la facilitation des échanges informationnels serait due à des concours de circonstances entre les personnalités des acteurs. Il semble qu'il y est là, une tentative de se dédouaner de la responsabilité des impondérables rencontrés en organisation, en rejetant le blâme sur des considérations à propension métaphysique que l'humain ne peut mesurer. Aussi, le postulat avancé dans l'ouvrage de Michaud et Arsenault (2011) voulant qu'il n'existe pas de réponse univoque quant à ce que l'administration publique doit produire à titre de renseignement destiné au politique nous apparaît inadéquat. À titre intuitif et en considérant les résultats recueillis, le haut fonctionnaire opère confusément dans un périmètre où la définition de son rôle auprès de l'élu est défailante. Dans le modèle québécois, il ne relève certes pas d'une évolution biologique de la bureaucratie que l'agent administratif soit devenu un conseiller politique du ministre. Puisqu'il existe des structures propres au tempérament politique et d'autres, à la fonction administrative, les rôles ne devraient pas être sujets à un mélange maladroit. Un choix reste encore à faire dans le type de structure que nous souhaitons voir entourer le démocratique afin que ses représentants soient en phase avec le mandat pour lequel ils ont été élus. Pour ce faire, une définition opérationnelle de la mise en pratique du "devoir public" pourrait être en mesure de clarifier à quel moment le geste assimilé à la transmission de l'information se transforme en un engagement indirectement partisan qu'il faut éviter. Nous considérons que l'occupation du fonctionnaire doit être "civique" *stricto sensu*, non pas littéralement "politique". Les concepts de "loyauté", "obéissance" et "allégeance à l'autorité constituée" (Gouvernement du Québec, 2003) entourant la pratique *fonctionnariale* au Québec doivent être précisés afin que leur opérationnalisation ne suscite pas la confusion entre les sphères de travail. Comme nous l'avons expliqué, puisque l'expertise est détenue par l'agent et non par le personnel politique, il serait appréciable de formaliser la procédure de nomination au cabinet pour y encourager la concentration d'une forme de compétence politique stratégique. La stratégie partisane pourrait vraisemblablement prendre tout son sens dans la constitution de "super-conseillers". D'ici là, notre démarche souligne l'importance de prendre en considération cette notion tactique. Les hauts fonctionnaires, tout comme le politique d'ailleurs, doivent peser cette dimension comme un contingent directement lié à l'*output* produit par leur travail. Enfin, un pan de la recherche en administration publique doit s'intéresser à la relation d'information qui s'apparente à de "l'avis politique" qu'entretiennent les hauts fonctionnaires avec

les ministres. Compte tenu de notre système parlementaire qui lie le pouvoir exécutif au législatif, cette relation doit être clarifiée. Et qui de mieux pour clarifier le statut *agentique* que le principal ?

# Annexe A

## Guide d'entrevue

Cette annexe présente le guide d'entrevue utilisé afin de collecter les données et mesurer le concept de "stratégie" dans un contexte de transmission de l'information entre les officiels administratifs d'un ministère (c.-à-d. sous-ministres adjoints ou associés) et le décideur politique (c.-à-d. le ministre et son cabinet politique). La mesure est théoriquement et expérimentalement ancrée par le fait qu'elle s'appuie sur des modèles formels ainsi qu'une étude expérimentale<sup>1</sup>, le tout proposé par les principaux auteurs dans la discipline. Le guide est divisé en trois parties : une première section, plus courte, explore l'environnement de travail et contextualise l'activité professionnelle du participant ; une seconde esquisse les conditions interactionnelles ayant précédé la transmission d'informations ; une troisième souligne nos indicateurs de mesure. Les trois sections comportent des marqueurs empiriques.

### A.1 Première partie : mise en contexte et identification

Cette première section s'intéresse au professionnel et à son environnement durant l'exercice de ses fonctions à titre de haut fonctionnaire au sein de l'appareil gouvernemental québécois :

- **Quelle est votre formation académique ?**
- **Votre formation vous a-t-elle bien préparée à assumer vos fonctions professionnelles ?**

---

1. Les ancrages sont présentés en *italique*.

- Depuis combien de temps oeuvrez-vous au sein de la fonction publique québécoise ?
- Jusqu'à maintenant, auprès de quel(s) ministère(s) avez-vous travaillé ?
- Quel(s) poste(s) (officiels) avez-vous occupé durant votre mandat professionnel ?
- Pourriez-vous me décrire sommairement (c.-à-d. la description des obligations formelles selon les statuts de l'emploi) les tâches associées à votre(vos) poste(s) ?
- Avez-vous eu à travailler sous des gouvernements différents durant votre passage dans la fonction publique ?
- Durant votre mandat de professionnel, mais à l'extérieur de vos fonctions officielles, avez-vous déjà démontré de l'intérêt pour la chose politique ?
- Au quotidien, sur quoi se fonde votre inspiration au travail ? Vous sentez-vous plus accompli lorsque vous réussissez à confirmer le budget de votre unité où à faire avancer un dossier auprès des officiels politiques ?

*Classification du fonctionnaire rencontré (Bendor et al., 1987b)*

## A.2 Deuxième partie : conditions préalables

Cette seconde section s'intéresse à la relation préexistante entre le gestionnaire et son supérieur politique. Elle a pour but d'identifier si certaines conditions sous-jacentes au rapport de transmission peuvent avoir une incidence directe sur la façon dont l'information est transférée. Pour chacune des questions, il faut considérer que le ministre a explicitement manifesté son besoin d'assistance (c.-à-d. incertitude cognitive et détention d'informations imparfaites) et que celui-ci se manifeste par des rencontres interpersonnelles :

- Selon vous, est-ce que la relation développée au fil du temps avec votre(vos) supérieur(s) politique(s) permet de développer entre vous un vocabulaire facilitant la communication ?

*Test du langage commun (Farrell, 1993)*

- Est-ce que vous croyez qu'une partie de la crédibilité professionnelle qui

vous est accordée est liée aux compétences précédemment acquises durant votre formation générale ? Seriez-vous prêt à dire que celle-ci vous permet indirectement d'acquérir une plus grande autonomie dans la gestion quotidienne des dossiers vous étant attitrés ?

*Test sur la formation de base (Simon, 1965; Weber, 2013)*

- Diriez-vous que le niveau de confiance que le ministre vous attribue à titre d'expert vous place dans une relation privilégiée avec lui ? Est-ce que cela vous permet de vous rapprocher afin de lui communiquer des informations que vous jugez prioritaires ?

*Test de la transmission intéressée (Benabou et Laroque, 1992)*

### A.3 Troisième partie : critérium du recours à la stratégie

Pour cette section, il faut considérer, comme précédemment, que le principal a explicitement adressé une demande à l'administration afin de bénéficier de l'expertise des fonctionnaires. Le critérium est divisé en quatre blocs (c.-à-d. dynamique stratégique *intra ministérielle*, instrumentalisation du contexte, stratégie en collecte d'informations, vérification du *principe de l'allié*) :

#### A.3.1 Stratégie *agentique*

- Lorsqu'une équipe de professionnels dont vous faites partie doit présenter les résultats d'une analyse avec laquelle vous n'êtes pas tout à fait en accord, et qu'une fois désigné, un collègue présente le dossier au ministre, comment réagissez-vous durant l'entretien dans la mesure où le ministre accueille favorablement la recommandation ?

*Test de la mendicité des oisillons (Bergstrom et Lachmann, 1998)*

- Vous est-il déjà arrivé qu'en situation de conseil en face à face avec le politique (c.-à-d. rencontre, réunion), vous vous engagiez dans un débat avec vos collègues fonctionnaires sur l'information proposée au ministre ?

*Test de la réfutation (Krishna et Morgan, 1999)*

- En lien avec la question précédente, lorsque vous et votre équipe devez conseiller le ministre sur un dossier spécifique, est-il important au préalable que l'ensemble des fonctionnaires impliqués dans le processus d'aide en soit arrivé à un consensus avant de soumettre des recommandations? Sinon, est-ce que les voix dissidentes ont leur place?

*Test de l'équilibre monotone (Okuno-Fujiwara et al., 1990)*

- Votre supérieur politique vous a-t-il déjà accordé une notoriété qui vous a surpris dans le cadre du règlement d'un dossier, que ce soit en diminuant vos compétences ou en les exagérant?

*Test sur l'effet de réputation (Kreps et Wilson, 1982)*

### A.3.2 Instrumentalisation du contexte

- Au sortir d'un entretien face-à-face de longue durée (c.-à-d. plusieurs heures) avec le ministre et son cabinet, est-ce que vous considérez que l'information partagée est plus complète qu'elle ne l'aurait été dans une rencontre plus courte? Vous arrive-t-il de préparer vos contenus de *breffage* en fonction de la durée prévue d'une rencontre?

*Test de placement du temps (Aumann et Hart, 2003)*

- Lorsqu'une demande d'aide explicitement formulée par le cabinet, vous est adressée à titre de professionnel assumant la gestion d'un dossier, quelle activité en lien avec cette assignation occupe la plus grande partie de votre temps?

*Test du labeur observable (De Mesquita et Stephenson, 2007)*

- Diriez-vous que vous avez développé au fil des ans, une certaine compétence politique? Si oui, lorsque vous devez conseiller le ministre, ressentez-vous le devoir de communiquer avec les partenaires du réseau afin de les assurer que, vous et votre équipe, avez la situation bien en main? Vous êtes vous déjà senti obligé de conseiller personnellement le ministre, même s'il vous paraissait au courant du dossier traité?

*Test de l'ermitage (Lee, 2012; Gailmard et Patty, 2013)*

### A.3.3 Prise en compte stratégique des données

- Avant d'entreprendre la recherche sur un dossier commandé par le ministre, diriez-vous que l'assurance d'un financement adéquat vous permet de prévoir un processus de recherche plus complet ?

*Test du budget suffisant (Bendor et al., 1987b)*

- Vous est-il déjà arrivé de devoir renseigner le cabinet politique sur la méthodologie utilisée pour collecter vos données ? Si oui, par la suite, avez-vous perçu chez le ministre un accueil plus empathique des renseignements que vous lui communiquiez ? Après cette expérience, est-ce que présenter la méthodologie liée à une recherche est devenu pour vous, une pratique plus courante ?

*Test de la méthodologique tactique (Patty, 2009)*

- Lorsque vous en êtes précisément à l'étape de la collecte de données, est-ce que les renseignements sont collectés en fonction de l'appréhension supposée du ministre ? Avez-vous déjà remarqué une différence dans l'utilisation par le politique des multiples contenus informationnels que vous lui fournissiez ?

*Test de connaissance du déni défensif (Janis et Mann, 1977; Jervis, 2015)*

### A.3.4 Vérification du critérium du *principe de l'allié*

- En considérant l'ensemble de votre carrière jusqu'à maintenant à titre de gestionnaire public, vous rappelez-vous d'un moment où le politique vous a accordé une plus grande marge de manoeuvre qu'à l'habitude pour mener à terme un dossier ? Si oui, est-ce que cette autorité ponctuelle concernait un dossier sur lequel vous et votre ministre étiez préalablement en accord ?

*Test du principe général de l'allié (Dickhaut et al., 1995)*



# Bibliographie

- ABERBACH, J. D. et ROCKMAN, B. A. (1976). Clashing beliefs within the executive branch : The nixon administration bureaucracy. *The American Political Science Review*, 70(2):456–468.
- ADAMS, D. (2004). Usable knowledge in public policy. *Australian Journal of Public Administration*, 63(1):29–42.
- ADLER, P. S. et BORYS, B. (1996). Two types of bureaucracy : Enabling and coercive. *Administrative science quarterly*, 41(1):61–89.
- ALFORD, B. A. et BECK, A. T. (1998). *The integrative power of cognitive therapy*. guilford Press.
- ARGYRIADES, D. (2006). Bonne gouvernance, professionnalisme, éthique et responsabilité. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 72(2):159–176.
- ARROW, K. J. (1984). The economics of agency. Rapport technique, DTIC Document.
- AUMANN, R. J. et HART, S. (2003). Long cheap talk. *Econometrica*, 71(6):1619–1660.
- AUSTEN-SMITH, D. (1994). Strategic transmission of costly information. *Econometrica : Journal of the Econometric Society*, 62(4):955–963.
- AUSTEN-SMITH, D. et BANKS, J. S. (2000). Cheap talk and burned money. *Journal of Economic Theory*, 91(1):1–16.
- AUSTEN-SMITH, D. et BANKS, J. S. (2002). Costly signaling and cheap talk in models of political influence. *European Journal of Political Economy*, 18(2):263–280.
- BECK, A. T. (1979). *Cognitive therapy and the emotional disorders*. Penguin.
- BECK, A. T., EMERY, G. et GREENBERG, R. L. (2005). *Anxiety disorders and phobias : A cognitive perspective*. Basic Books.

- BECK, J. S. (2011). *Cognitive behavior therapy : Basics and beyond*. Guilford Press.
- BECKER, G. S. (1962). Irrational behavior and economic theory. *The Journal of Political Economy*, 70(1):1–13.
- BENABOU, R. et LAROQUE, G. (1992). Using privileged information to manipulate markets : Insiders, gurus, and credibility. *The Quarterly Journal of Economics*, 107(3):921–958.
- BENDOR, J. (1988). Formal models of bureaucracy. *British Journal of Political Science*, 18(03):353–395.
- BENDOR, J. et MEIROWITZ, A. (2004). Spatial models of delegation. *American Political Science Review*, 98(02):293–310.
- BENDOR, J., TAYLOR, S. et GAALEN, R. V. (1985). Bureaucratic expertise versus legislative authority : A model of deception and monitoring in budgeting. *American Political Science Review*, 79(04):1041–1060.
- BENDOR, J., TAYLOR, S. et VAN GAALEN, R. (1987a). Politicians, bureaucrats, and asymmetric information. *American Journal of Political Science*, 31(4):796–828.
- BENDOR, J., TAYLOR, S. et VAN GAALEN, R. (1987b). Stacking the deck : Bureaucratic missions and policy design. *American Political Science Review*, 81(03):873–896.
- BERGSTROM, C. T. et LACHMANN, M. (1998). Signaling among relatives. iii. talk is cheap. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 95(9):5100–5105.
- BERTELLI, A. et FELDMANN, S. E. (2007). Strategic appointments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(1):19–38.
- BLUME, A., BOARD, O. J. et KAWAMURA, K. (2007). Noisy talk. *Theoretical Economics*, 2(4):395–440.
- BOEHMKE, F. J., GAILMARD, S., PATTY, J. W. *et al.* (2006). Whose ear to bend? information sources and venue choice in policy making. *Quarterly Journal of Political Science*, 1(2):139–169.
- BOUDON, R. (2002). Théorie du choix rationnel ou individualisme méthodologique? *Sociologie et sociétés*, 34(1):9–34.
- BOUDON, R. (2007). *Essais sur la théorie générale de la rationalité : action sociale et sens commun*. PUF.

- BURING, B. (2001). Function versus form : Briefing the intelligence story. *Vol. MS. Washington DC : National Defense Intelligence College.*
- CALVERT, R. L. (1985). The value of biased information : A rational choice model of political advice. *The Journal of Politics*, 47(02):530–555.
- CARPENTER, D. P. (2001). *The forging of bureaucratic autonomy : Reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928.* Princeton University Press.
- CHALOULT, L. et NGO, T.-L. (2008). *La thérapie cognitivo-comportementale : théorie et pratique.* Gaëtan Morin.
- CHARLAND, G. (2015). Évolution de la relation entre le ministre et le sous-ministre. University Lecture.
- CHEN, Y. (2007). Partially-informed decision makers in games of communication. Rapport technique, Mimeo, Arizona State University.[129].
- CHEN, Y. (2011). Perturbed communication games with honest senders and naive receivers. *Journal of Economic Theory*, 146(2):401–424.
- CLARK, K., KAY, S. et SEFTON, M. (2001). When are nash equilibria self-enforcing ? an experimental analysis. *International Journal of Game Theory*, 29(4):495–515.
- COMTE, A. (1907). *Discours sur l'ensemble du positivisme.* Société positiviste internationale.
- COTTRAUX, J. (2004). Les thérapies comportementales et cognitives. *Collection médecine et psychothérapie.*
- CRAWFORD, V. (1998). A survey of experiments on communication via cheap talk. *Journal of Economic theory*, 78(2):286–298.
- CRAWFORD, V. P. et SOBEL, J. (1982). Strategic information transmission. *Econometrica : Journal of the Econometric Society*, 50(6):1431–1451.
- DAFT, R. L. et LENGEL, R. H. (1986). Organizational information requirements, media richness and structural design. *Management science*, 32(5):554–571.
- DE FIGUEIREDO, R. J., SPILLER, P. T. et URBIZTONDO, S. (1999). An informational perspective on administrative procedures. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 15(1):283–305.

- DE MESQUITA, E. B. et STEPHENSON, M. C. (2007). Regulatory quality under imperfect oversight. *American Political Science Review*, 101(03):605–620.
- DESSEIN, W. (2002). Authority and communication in organizations. *The Review of Economic Studies*, 69(4):811–838.
- DICKHAUT, J. W., MCCABE, K. A. et MUKHERJI, A. (1995). An experimental study of strategic information transmission. *Economic Theory*, 6(3):389–403.
- DORON, R. et PAROT, F. (1998). *Dictionnaire de psychologie*. Presses universitaires de France.
- DOWNES, A. (1957). An economic theory of political action in a democracy. *The journal of political economy*, 65(2):135–150.
- EDWARDS III, G. C., MITCHELL, W. et WELCH, R. (1995). Explaining presidential approval : The significance of issue salience. *American Journal of Political Science*, 39(1):108–134.
- ELLIS, A. (1989). *Rational-emotive therapy*. FE Peacock Publishers.
- EPSTEIN, D. et O'HALLORAN, S. (1994). Administrative procedures, information, and agency discretion. *American Journal of Political Science*, 38(3):697–722.
- EPSTEIN, D. et O'HALLORAN, S. (1996). Divided government and the design of administrative procedures : A formal model and empirical test. *The Journal of Politics*, 58(02):373–397.
- FARRELL, J. (1993). Meaning and credibility in cheap-talk games. *Games and Economic Behavior*, 5(4):514–531.
- FARRELL, J. et GIBBONS, R. (1989). Cheap talk can matter in bargaining. *Journal of Economic Theory*, 48(1):221–237.
- FARRELL, J. et RABIN, M. (1996). Cheap talk. *The Journal of Economic Perspectives*, 10(3):103–118.
- FENNO, R. F. (1966). *The power of the purse : Appropriations politics in Congress*. Little, Brown.
- GAILMARD, S. et PATTY, J. (2013). Stovepiping. *Journal of Theoretical Politics*, 25(3):388–411.

- GAILMARD, S. et PATTY, J. W. (2007). Slackers and zealots : Civil service, policy discretion, and bureaucratic expertise. *American Journal of Political Science*, 51(4): 873–889.
- GAILMARD, S. et PATTY, J. W. (2012). Formal models of bureaucracy. *Annual Review of Political Science*, 15:353–377.
- GARANT, P. (1995). *Précis de droit des administrations publiques*. Cowansville, Québec : Éditions Y. Blais.
- GARDNER, H., BONIN, Y., EVANS-CLARK, P., MURACCIOLE, M. et WEINWURZEL, N. (2004). *Les intelligences multiples*. Retz.
- GILL, J. (1995). Formal models of legislative/administrative interaction : A survey of the subfield. *Public Administration Review*, 55(1):99–106.
- GILLIGAN, T. W. et KREHBIEL, K. (1987). Collective decisionmaking and standing committees : An informational rationale for restrictive amendment procedures. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 3(2):287–335.
- GNEEZY, U. (2005). Deception : The role of consequences. *American Economic Review*, 95(1):384–394.
- GORDON, S. C. et HAFER, C. (2005). Flexing muscle : Corporate political expenditures as signals to the bureaucracy. *American Political Science Review*, 99(02):245–261.
- GOURNAY, B. (1980). Les décisions des pouvoirs publics : modèles et réalités. *G. Langrod et L. Boulet, Science et action administrative : mélanges*, pages 343–367.
- Gouvernement du QUÉBEC, g. (2003). L'Éthique dans la fonction publique québécoise. Rapport technique, ministère du Conseil exécutif.
- GRAFEN, A. (1990). Biological signals as handicaps. *Journal of theoretical biology*, 144(4):517–546.
- GREEN, J. R. et STOKEY, N. L. (1980). *A two-person game of information transmission*. Harvard Institute of Economic Research.
- GROSSMAN, S. J. (1981). The informational role of warranties and private disclosure about product quality. *Journal of law and economics*, 24(3):461–483.
- GROSSMAN, S. J. et HART, O. D. (1980). Takeover bids, the free-rider problem, and the theory of the corporation. *The Bell Journal of Economics*, 11(1):42–64.

- HAHN, H., NEURATH, O. et CARNAP, R. (1929). The scientific conception of the world : The vienna circle.
- HALPERIN, Morton H et Clapp, P. (2006). *Bureaucratic politics and foreign policy*. Brookings Institution Press.
- HARPER, D. et THOMPSON, A. R. (2011). *Qualitative research methods in mental health and psychotherapy : A guide for students and practitioners*. John Wiley & Sons.
- HARRIS, M. et RAVIV, A. (2005). Allocation of decision-making authority. *Review of Finance*, 9(3):353–383.
- HELGERSON, J. L. (1996). *CIA briefings of presidential candidates*. Washington.
- HOLMES, M. (2013). The force of face-to-face diplomacy : mirror neurons and the problem of intentions. *International organization*, 67(04):829–861.
- HOLMSTROM, B., NO, D., GJESDAL, S. G., HOLLOWAY, C., KIHLSSTROM, R., KREPS, D. et KOBAYASHI, T. (1982). On the theory of delegation.
- HUBER, J. D. et MCCARTY, N. (2004). Bureaucratic capacity, delegation, and political reform. *American Political Science Review*, 98(03):481–494.
- JANIS, I. L. et MANN, L. (1977). *Decision making : A psychological analysis of conflict, choice, and commitment*. Free Press.
- JEHIEL, P. et KOESSLER, F. (2008). Revisiting games of incomplete information with analogy-based expectations. *Games and Economic Behavior*, 62(2):533–557.
- JERVIS, R. (2015). *Perception and misperception in international politics*. Princeton University Press.
- JO, J. (2010). The ally principle and bureaucratic structure. Rapport technique, Working Paper, February 26, 2010, Dept of Political Science, University of Rochester.
- KAHNEMAN, D. (2012). *Système 1/Système 2 : les deux vitesses de la pensée*. Editions Flammarion.
- KARTIK, N. (2005). Information transmission with almost-cheap talk. *Available at SSRN 817508*.

- KARTIK, N. (2009). Strategic communication with lying costs. *The Review of Economic Studies*, 76(4):1359–1395.
- KARTIK, N., OTTAVIANI, M. et SQUINTANI, F. (2007). Credulity, lies, and costly talk. *Journal of Economic theory*, 134(1):93–116.
- KELLY, G. (2003). *The Psychology of Personal Constructs : Volume Two : Clinical Diagnosis and Psychotherapy*. Routledge.
- KERR, R. et DAVIS, P. D. (1997). Mornings in pacific palisades : Ronald reagan and the president's daily brief. *Studies in Intelligence*, 41(2):31–36.
- KREPS, D. M. et WILSON, R. (1982). Reputation and imperfect information. *Journal of economic theory*, 27(2):253–279.
- KRISHNA, V. et MORGAN, J. (1999). A model of expertise. *Available at SSRN 150589*.
- KRISHNA, V. et MORGAN, J. (2004). The art of conversation : eliciting information from experts through multi-stage communication. *Journal of Economic theory*, 117(2):147–179.
- LAPORTA, R., Lopez-de SILANE, F., POP-ELECHES, C. et SHLEIFER, A. (2003). Judicial checks and balances. Rapport technique, National Bureau of Economic Research.
- LEE, J. (2012). The administrative broker : Bureaucratic politics in the era of prevalent information. *The American Review of Public Administration*, 43(6):690–708.
- LEVI, M. (1997). A model, a method, and a map : Rational choice in comparative and historical analysis. *Comparative politics : Rationality, culture, and structure*, 28:78.
- LI, H. et SUEN, W. (2004). Delegating decisions to experts. *Journal of Political Economy*, 112(S1):S311–S335.
- LINDBLOM, C. E. (1959). The science of " muddling through". *Public administration review*, 19(2):79–88.
- LIPSKY, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed. : Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation.
- MALHERBE, J. F. (1976). *La philosophie de Karl Popper et le positivisme logique*. PUF.
- MASKIN, E., LAFFONT, J. et HILDENBRAND, W. (1982). The theory of incentives : An overview. *In Advances in Economic Theory (invited lectures from the 4th World Congress of the Econometric Society)*. Cambridge University Press.

- MCLAUGHLIN, J. E. (1997). New challenges and priorities for analysis. *Defense Intelligence Journal*, 6(2):16.
- MEIDINGER, C., ROBIN, S. et RUFFIEUX, B. (1999). Confiance, réciprocité et cheap talk. *Revue économique*, 50(1):5–44.
- MELUMAD, N. D. et REICHELSTEIN, S. (1989). Value of communication in agencies. *Journal of Economic Theory*, 47(2):334–368.
- MICHAUD, N. et ARSENAULT, P.-É. (2011). *Secrets d'États ? : les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*. Presses de l'Université Laval.
- MILGROM, P. et ROBERTS, J. (1982). Limit pricing and entry under incomplete information : An equilibrium analysis. *Econometrica : Journal of the Econometric Society*, pages 443–459.
- MILGROM, P. et ROBERTS, J. (1986). Relying on the information of interested parties. *The RAND Journal of Economics*, 17(1):18–32.
- MILGROM, P. R. (1981). Good news and bad news : Representation theorems and applications. *The Bell Journal of Economics*, 12(2):380–391.
- MORRIS, S. (2001). Political correctness. *Journal of political Economy*, 109(2):231–265.
- NISKANEN, W. A. (1974). *Bureaucracy and representative government*. Transaction Publishers.
- NORMAND, R. (1984). Les relations entre les hauts fonctionnaires et le ministre. *Canadian Public Administration*, 27(4):522–541.
- NORTH, D. C. (1994). Economic performance through time. *The American economic review*, 84(3):359–368.
- OCHIAI, A. (1957). Zoogeographic studies on the soleoid fishes found in japan and its neighbouring regions. *Bulletin of the Japanese Society for the Science of Fish*, 22(9):526–530.
- OKUNO-FUJIWARA, M., POSTLEWAITE, A. et SUZUMURA, K. (1990). Strategic information revelation. *The Review of Economic Studies*, 57(1):25–47.
- OTTAVIANI, M. et SQUINTANI, F. (2006). Naive audience and communication bias. *International Journal of Game Theory*, 35(1):129–150.

- PATTY, J. W. (2009). The politics of biased information. *The Journal of Politics*, 71(02):385–397.
- PÉTRY, F. (2003). *Guide pratique d'introduction à la régression en sciences sociales*. Presses Université Laval.
- PITCHIK, C. et SCHOTTER, A. (1987). Honesty in a model of strategic information transmission. *The American Economic Review*, 77(5):1032–1036.
- POPPER, K. R. (1972). *Objective knowledge : An evolutionary approach*. Clarendon Press Oxford.
- PRENDERGAST, C. (1993). A theory of "yes men". *The American Economic Review*, 83(4):757–770.
- RABIN, M. (1990). Communication between rational agents. *Journal of Economic Theory*, 51(1):144–170.
- RICH, R. F. (1975). Selective utilization of social science related information by federal policy-makers. *Inquiry*, 12(3):239–245.
- RIGGS, F. W. (1997). Modernity and bureaucracy. *Public Administration Review*, 57(4):347–353.
- ROGERS, C. R. et KINGET, G. M. (2009). *Psychothérapie et relations humaines : Théorie de la thérapie centrée sur la personne*. ESF éditions.
- ROUSSEAU, J.-J. (1896). *Du contrat social*. Alcan.
- SAPPINGTON, D. E. (1991). Incentives in principal-agent relationships. *The Journal of Economic Perspectives*, pages 45–66.
- SAVOIE, D. J. (1999). *Governing from the centre : the concentration of power in Canadian politics*, volume 2003. Wiley Online Library.
- SAVOIE, D. J. (2003). *Breaking the bargain : Public servants, ministers, and parliament*. University of Toronto Press.
- SCHLICK, M. (1930). The turning point in philosophy.
- SCHUBERT, G. A. (1957). "the public interest" in administrative decision-making : Theorem, theosophy, or theory?. *American Political Science Review*, 51(02):346–368.

- SEALE, C. (1999). Quality in qualitative research. *Qualitative inquiry*, 5(4):465–478.
- SEIDMANN, D. J. (1990). Effective cheap talk with conflicting interests. *Journal of Economic Theory*, 50(2):445–458.
- SHAFRITZ, J., OTT, J. et JANG, Y. (2015). *Classics of organization theory*. Cengage Learning.
- SIMON, H. A. (1965). *Administrative behavior*, volume 4. Cambridge Univ Press.
- SIMON, H. A. (1982). *Models of bounded rationality : Empirically grounded economic reason*, volume 3. MIT press.
- SOBEL, J. (1985). A theory of credibility. *The Review of Economic Studies*, 52(4):557–573.
- SPENCE, M. (1973). Job market signaling. *The quarterly journal of Economics*, 87(3):355–374.
- STEINBRUNER, J. D. (1974). *The cybernetic theory of decision : New dimensions of political analysis*. Princeton University Press.
- STEPHENSON, M. (2006). A costly signaling theory of hard look review. *Harvard Law and Economics Discussion Paper*, (539).
- TING, M. M. (2011). Organizational capacity. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 27(2):245–271.
- VALSECCHI, I. (2013). The expert problem : a survey. *Economics of Governance*, 14(4):303–331.
- VOLDEN, C. (2002). Delegating power to bureaucracies : Evidence from the states. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 18(1):187–220.
- WATSON, J. (1996). Information transmission when the informed party is confused. *Games and Economic Behavior*, 12(1):143–161.
- WEBER, M. (1978). *Economy and society : An outline of interpretive sociology*. Univ of California Press.
- WEBER, M. (2013). *Le savant et le politique*. Presses Électroniques de France.
- WOLFBERG, A. (2014). Communication patterns between the briefer and the policy-maker. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 27(3):509–528.

ZAHAVI, A. (1975). Mate selection—a selection for a handicap. *Journal of theoretical Biology*, 53(1):205–214.