

Cahier de recherche du Cergo

2006-03

Le poste de secrétaire général du Québec Le témoignage de Guy Coulombe

Luc Bernier



**2006
Énap et Télug**

© **Luc Bernier, 2006.**

La série des Cahiers de recherche du Centre de recherche sur la gouvernance vise à diffuser des travaux empiriques ou théoriques sur la gouvernance sociopolitique, socioéconomique et organisationnelle.

Le Centre de recherche sur la gouvernance (Cergo) a été fondé en 2003 par l'Énap et la Téléq. En 2004, il a obtenu un financement majeur de la part d'Hydro-Québec pour réaliser un programme de recherche sur la gouvernance des entreprises publiques et l'intérêt général.

ISBN- 10 2-923573-18-8 (version imprimée)

ISBN- 10 2-923573-19-6 (PDF)

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2006

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives Canada, 2006

Introduction

L'État québécois moderne naît après la mort de Maurice Duplessis. La Révolution tranquille qui débloqua alors a acquis au fil des ans une valeur quasi-mythique. Les gouvernements québécois hésitent encore aujourd'hui lorsqu'il est question de transformer les institutions alors créées. Si les institutions de l'État québécois moderne ont effectivement vu le jour dans les années 1960, elles ont toutefois véritablement pris leur essor dans les années 1970. L'État aujourd'hui remis en cause est celui certes lancé dans les années 1960 mais, dans les faits, bâti au cours des années 1970 (Bernier, 2001). Si sur le plan politique, il y a avant et après 1960, sur le plan administratif, il y a avant et après les années 1970. Les années 1970 furent celles de l'entrepreneuriat des grands commis de l'État dans un contexte budgétaire plus favorable que celui qui a suivi et sous des gouvernements plus interventionnistes que ceux d'aujourd'hui.

Les années 1970 furent les années où le nombre d'organismes créés par le gouvernement du Québec a considérablement augmenté. Si les organismes majeurs comme Hydro-Québec ou la Caisse de dépôt ont été créés dans les années 1960 (Lachapelle et al., 1994; McRoberts, 1993), c'est au cours des années 1970 que l'État québécois étend ses tentacules (Simard, 1977). C'est aussi pendant ces années que les organismes créés dans les années 1960 se sont développés et ont commencé à demander plus de coordination. C'est également l'époque où la montée de l'État provincial provoque des frictions avec l'État fédéral. Tant et aussi longtemps que l'État québécois n'occupait pas ses champs de juridiction, il n'y avait pas de conflit avec l'État fédéral, ce qui allait changer rapidement au cours des années 1970 (Guindon, 1978).

Il y a certes eu au Québec des premiers ministres qui ont laissé des œuvres derrière eux. Mais ce ne fut pas le cas de tous les premiers ministres (Bernier, 2005 ; Morin, 1991). Le travail des fonctionnaires est plus discret (Kingdon, 1995) mais est nécessaire après qu'une décision ait été prise ou une loi adoptée. Parmi les grands commis qui ont réalisé la construction de cet État, un d'entre eux a joué un rôle primordial, il s'agit de Guy Coulombe. Il fut secrétaire du Conseil du trésor puis secrétaire général du gouvernement avant de devenir le président de deux des plus

importantes sociétés d'état au Québec. Il y a peu d'écrits sur le rôle de secrétaire général, rôle auquel nous nous intéressons ici. Les écrits sont également rares sur le lien entre le politique et l'administratif au sommet de l'État québécois. Certains ont fait part de leur expérience personnelle (Latouche, 1988; Morin, 1991). D'autres ont proposé des analyses plus générales (Bernard, 1987 ; Bernier et *al.*, 2005). Ce que nous proposons ici, c'est essentiellement le récit, la vision de Guy Coulombe de son travail pendant ces années de développement de l'État québécois. Le témoignage de Guy Coulombe présente un avantage rare. Trop souvent, le témoignage d'un secrétaire général sera teinté par la proximité du premier ministre qu'il a secondé. Au contraire, Guy Coulombe a travaillé avec deux premiers ministres. Il a connu la fin de la première époque de Robert Bourassa comme premier ministre avant de travailler au tout début du gouvernement Lévesque. Il a été choisi par un premier ministre avant de devoir gagner la confiance de celui qui l'avait vu travailler du bout de la lorgnette de l'opposition.

Ce texte est essentiellement basé sur deux longues entrevues accordées à l'auteur par Guy Coulombe. Le texte a été lu et commenté par un certain nombre de hauts-fonctionnaires qui ont connu Guy Coulombe et dont les commentaires ont permis de le bonifier. Lors d'une de ces entrevues, Guy Coulombe expliquait avoir été sollicité pour écrire ses mémoires mais avoir décliné l'offre qui lui était faite. Il disait aussi ne pas avoir conservé de documents au cours de sa carrière. Le but premier de ce texte est donc de témoigner de la vision de ce qu'est le travail de secrétaire général du gouvernement par un des plus illustres titulaires du poste. Un deuxième objectif est d'offrir un questionnement sur ce poste. Le texte est divisé en 5 parties. Dans la prochaine section, nous proposons un résumé de la carrière de Guy Coulombe. Dans la seconde section, le texte porte sur la nécessité d'organiser et de coordonner les activités croissantes de l'État québécois. La troisième section porte sur la nature du travail du secrétaire général du gouvernement. La quatrième section traite de la nécessité pour un secrétaire général d'avoir la confiance du premier ministre mais aussi de la nature non politique de la tâche lorsque Guy Coulombe l'a occupée. Dans la cinquième et dernière section, il est question du pouvoir relatif du secrétaire général vis-à-vis de celui des élus.

1. Une carrière en bref.

Guy Coulombe est né en 1936 dans un milieu relativement à l'aise de la ville de Québec. Il a étudié chez les jésuites à Québec puis trois ans au séminaire de Trois-Rivières avant de faire ses études en sciences sociales à l'Université Laval, études qu'il devait poursuivre à l'Université de Chicago où il s'inscrit au doctorat.

L'ancien ministre Gérard Pelletier a intitulé le tome de ses mémoires sur les années 1950 « Les Années d'impatience ». Elles le furent pour Guy Coulombe qui est de la génération qui a attendu que les choses puissent changer au Québec. Les débuts de la Révolution tranquille le ramènent à Québec et font qu'il ne complètera pas ses études de doctorat. Guy Coulombe a eu une des plus belles sinon la plus belle carrière qu'un fonctionnaire québécois puisse rêver de réussir depuis 1960. On a rendu hommage à Guy Coulombe en lui remettant un certain nombre de décorations dont la plus récente et certes la plus prestigieuse en administration publique est la médaille Vanier de l'Institut d'administration publique du Canada. Cette médaille était un hommage pour une carrière débutée en 1963 au Bureau d'aménagement de l'Est du Québec. Il a ensuite de 1966 à 1969 été directeur du développement régional à l'Office de planification et de développement du Québec. Il a en 1969-1970 été sous-ministre adjoint au ministère de l'approvisionnement du gouvernement du Canada. C'est alors l'impatience devant le travail du gouvernement Bertrand qui le pousse à aller travailler au gouvernement fédéral. En 1970, il revient au gouvernement du Québec comme secrétaire adjoint du Conseil du trésor puis en 1973 secrétaire du Conseil du trésor et ce jusqu'en 1975. Il est alors promu secrétaire général du Conseil exécutif, poste qu'il occupera jusqu'en 1978. Il est alors nommé président directeur général de la Société générale de financement avant d'occuper les mêmes fonctions à Hydro Québec de 1982 à 1988.

Il quitte alors le secteur public pour devenir président et chef de l'exploitation de la Consolidated Bathurst. On lui confie ensuite entre 1990 et 1995 divers mandats : responsable de la mise en place de Montréal international, président de TV5 Canada, négociateur auprès des Montagnais, responsable du comité de mise en place du CHUM et PDG de la Société du centre des conférences internationales de Montréal. En 1996, il devient directeur général de la Sûreté du Québec puis de 1999 à 2003 directeur général de la Ville de Montréal puis en 2003-2004 il est

nommé président de la Commission d'études sur la gestion de la forêt publique au Québec. Son résumé de ce cheminement est qu'il a toujours été chanceux !

Ce cheminement unique pose la question de la gestion des carrières de la haute fonction publique. D'autres hauts-fonctionnaires qui ont occupé de très hautes fonctions ont quitté la fonction publique pour les entreprises d'État puis le secteur privé. Alors que leurs équivalents britanniques occupent leur poste parfois pendant des décennies, la fonction publique québécoise s'est privée de certains de ses meilleurs éléments relativement rapidement. Guy Coulombe aura travaillé trois décennies après avoir été secrétaire général du gouvernement. Pourquoi ne pas avoir profité plus longtemps de son talent au sommet de la fonction publique? Doit-on remplacer rapidement le plus haut fonctionnaire? Est-ce que le changement de contexte justifie de changer?

2. L'organisation de l'État québécois

Pour Guy Coulombe, l'organisation de l'État québécois était en retard sur celle du gouvernement fédéral où il a travaillé brièvement. En même temps, il souhaitait développer à Québec des structures qui ne génèreraient pas des problèmes de lourdeur bureaucratique. La croissance des activités étatiques nécessitait alors la mise sur pied d'un système moderne comparable à ce qui se faisait à l'époque Trudeau au gouvernement fédéral. Les dossiers arrivaient alors à Québec au Conseil des ministres à « la va comme je te pousse ». Guy Coulombe était responsable d'y apporter des solutions. Il s'agissait de lancer les bases d'un système moderne de gestion. C'est aussi l'époque où on introduit le PPBS. Pour Guy Coulombe, une des tâches fondamentales du secrétaire général est d'éviter que le Conseil des ministres devienne un goulot d'étranglement et ainsi faire qu'il y ait une cohérence d'ensemble des politiques publiques. Il propose la création de comités ministériels malgré le manque d'enthousiasme de Robert Bourassa.

En 1975, lorsque Robert Bourassa offre à Guy Coulombe de succéder à Julien Chouinard, le poste de secrétaire général du gouvernement n'existe que depuis 5 ans. Julien Chouinard était auparavant le greffier du Conseil des ministres Il n'avait pas du tout le même rôle, lui qui avait débuté avant la réforme de la loi sur l'administration financière de 1969-70, loi qui devait

modifier le centre de l'État québécois et donner naissance aux structures modernes. Julien Chouinard donnait un sens très juridique et législatif à la fonction. Il avait toutefois également une grande autorité morale après avoir occupé la fonction depuis l'époque où Jean Lesage était premier ministre. Guy Coulombe est toutefois frappé par le fait que Bourassa et Chouinard « placotaient » pendant le conseil des ministres sans guère se préoccuper de ce qui s'y disait. Il en tire la conclusion que le rôle du conseil des ministres doit être revalorisé. Il y avait aussi le secrétaire du Trésor qui avait été nommé en même temps et qui était Michel Bélanger. Dans les deux postes, Guy Coulombe arrive comme deuxième titulaire. Il succède d'abord à Michel Bélanger au Trésor puis à Julien Chouinard avec qui il avait alors travaillé pendant trois ans.

Pour Coulombe, globalement la fonction de secrétaire général s'est bâtie à cette époque. Julien Chouinard était quelqu'un qui avait de l'influence. Il était demeuré très lié à Jean Lesage qui avait de l'influence sur Robert Bourassa. Rien alors ne se passait au gouvernement sans leur accord. Sous Coulombe, les dossiers avancent désormais en fonction de leur cohérence avec les politiques gouvernementales. Un dossier soumis au Conseil des ministres doit alors non seulement être bien monté en soi mais aussi ne pas être en contradiction avec d'autres dossiers. Il se souvient aussi d'avoir participé à la priorisation des dossiers économiques sous Bourassa avec quelques ministres et fonctionnaires, dossiers où « l'état était toujours impliqué d'une façon ou d'une autre ».

Cette formalisation connaît des limites. La première est que ni Bourassa ni Lévesque ne sont très portés à des processus rigoureux (voir Morin, 1991). La seconde est pour Coulombe que si ce n'est aux réunions du Conseil des ministres où la rigueur est nécessaire, il ne veut pas introduire trop de rigidité dans le système. L'important est de faire avancer les grands dossiers de développement et par conséquent, il ne s'agit pas de créer un système idéal mais de créer une méthode qui permette de faire avancer les choses. Dans ses mots, « Trop de structures et trop d'institutionnalisation figent un système ». Cette idée de ne pas trop pousser la formalisation est aussi un souvenir de son passage au fédéral à Approvisionnement et services où les quatre directeurs généraux avec qui il travaille étaient d'anciens officiers de l'armée ! Guy Coulombe est aussi réaliste que l'époque de l'institutionnalisation limitée ne pouvait durer. Les systèmes

complexes ne restent pas en équilibre : « l'esprit a changé et les gens se connaissaient moins au fur et à mesure que la taille de l'État augmente... ce n'est plus l'époque de l'entrepreneurship, c'était l'époque de la bureaucratisation. »

Une autre innovation est de nommer des secrétaires généraux adjoints qui s'occupent des divers comités du conseil des ministres. Ils n'étaient pas alors sous-ministres en titre. Ces quelques adjoints forment la base d'une équipe de coordination. Peu à peu, des structures remplacent les relations très informelles qui existaient par exemple entre Julien Chouinard et Guy Coulombe lorsqu'il était encore au secrétariat du Conseil du trésor.

Peu adepte des structures complexes, Guy Coulombe porte toutefois un jugement plus nuancé que la majorité des observateurs sur l'expérience tentée au début du gouvernement péquiste de créer des super ministères ou ministres d'état dont la paternité est généralement attribuée à Louis Bernard. Ces super ministères reprenaient les comités ministériels qu'il avait mis sur pied sous Bourassa. Selon lui, nommer des ministres à plein temps sans budget et sans autorité ne peut que mener à des rivalités de palais. Mais, comme le PQ envisageait des réformes importantes sur la loi électorale et la langue française, Guy Coulombe juge que ce type de structure était justifié pour un temps. Il juge par ailleurs que la promotion des secrétaires adjoints du Conseil au rang de sous-ministre en titre a créé des chapelles et des luttes de pouvoir non nécessaires.

3. La nature du travail du secrétaire général

À l'époque de Guy Coulombe, alors que le tout était en voie de formalisation, le travail était scandé par la tenue du conseil des ministres qu'il fallait préparer. Il fallait préparer les mémoires et l'agenda avec le premier ministre pour s'assurer que ce qui était présenté aux ministres était en état de l'être. Coulombe établit un filtre pour les projets à être soumis au conseil des ministres. Il organise aussi un agenda de préparation plus formel. Des urgences apparaissent dont il faut s'occuper. Pour que les mémoires soumis soient mieux préparés, il instaure les comités ministériels. Pour un certain nombre de dossiers, il retourne ministres et fonctionnaires refaire

leurs travaux. Dans les cas plus difficiles, il fait appel au premier ministre à qui on peut difficilement dire non.

La gestion de l'agenda n'est pas une chose simple. Les gouvernements réagissent plus qu'ils ne planifient leur action. De plus, il doit gérer les problèmes qui surgissent : les ministres qui ne sont plus capables de travailler avec leur sous-ministre ou les sous-ministres confrontés à des difficultés. Entre les urgences et les problèmes à régler, le secrétaire général s'investit dans certains grands dossiers qu'il juge prioritaires. Il participe alors aux activités des comités ministériels. C'est le cas pour le projet du zonage agricole.

Le travail du secrétaire général consiste à régler des difficultés que le premier ministre lui délègue. Dans le vocabulaire de Robert Bourassa, le tout commençait par « Parles-en à Coulombe ». Sous l'administration suivante, la formule pouvait être de la part d'un ministre « Lévesque m'a dit que vous le régleriez le problème ». Il s'agit alors souvent pour le secrétaire général de concilier la volonté politique et la réalité administrative.

Guy Coulombe a été secrétaire général du gouvernement à l'époque où on croyait que l'État était une solution et non un problème. C'est l'époque au Québec de la grande transformation dans le domaine de l'éducation, de la mise sur pied du réseau de santé étatique, etc. Ce qu'il a le plus apprécié en ce sens du poste de secrétaire général ce fut de « tu touchais à toutes les facettes du développement du Québec à une époque où le développement du Québec c'était l'État ; la grande entreprise privée francophone était alors inexistante. ». C'était avant que Margaret Thatcher et Ronald Reagan prennent le pouvoir et que les échecs de l'État providence renversent le courant.

Même si Guy Coulombe commence par dire qu'il n'y a pas de recette, il résume sa vision du travail du secrétaire général en une équation en trois éléments : il faut aller à l'essentiel, il faut bien s'entourer et il faut avoir le sens de l'humour !

Selon lui, il faut une vision d'ensemble qui ne soit pas encombrée de détails. Comme il est impossible de tout prévoir, il faut décider en situation de relative incertitude. La coordination des politiques peut devenir très complexe. Il importe surtout de mettre les choses en marche : « J'ai

toujours été partisan de ne pas trop essayer de creuser, d'essayer de répondre à toutes les questions à chacun des problèmes, j'ai toujours été partisan d'un peu de ce que j'appellerai les ambiguïtés créatrices, lancer une dynamique puis faire confiance à ceux qui assument cette dynamique-là. C'est surprenant des résultats qu'on peut obtenir. » Attendre toutes les réponses ne peut mener qu'à de l'indécision selon lui : « J'ai vu tellement d'échecs, tellement de dossiers compromis fondamentalement par cette rage de prévoir dans les moindres détails. » Il en fait une « doctrine ». Trop prévoir est contre-productif. Il faut avoir des principes de base, faire confiance à des subordonnés intelligents. Il a appliqué ce raisonnement au recrutement des sous-ministres. Dans les entrevues pour les plus hauts postes, il espérait engager des gens capables d'aller à l'essentiel, des gens capables de distinguer les choses importantes des éléments accessoires.

Une des tâches importantes du secrétaire général est de participer au choix des sous-ministres. Il est arrivé que les sous-ministres suggérés par le secrétaire général comme ceux voulus par le premier ministre ou des ministres s'avèrent des erreurs. Lévesque qui avait de l'expérience prenait la chose avec un grain de sel. Il n'y a pas de règle précise mais il y avait à l'époque trois méthodes. Un ministre influent comme Claude Castonguay choisissait son sous-ministre. La seconde méthode consistait à ce qu'un ministre se plaigne au premier ministre de son sous-ministre qui le référerait alors au secrétaire général. Des ministres venaient expliquer alors leurs doléances et si nécessaire, un déplacement latéral pouvait être effectué. Il arrivait aussi qu'après discussion, le sous-ministre reste en poste. Et il y a le cas d'un sous-ministre qui avait dit à une nouvelle ministre qu'il n'était pas intéressé à « travailler avec une femme comme patron ». Son remplacement s'est effectué rapidement !

S'il y a aujourd'hui une grande équipe qui s'occupe des nominations aux emplois supérieurs, à l'époque de Guy Coulombe, il y avait au début une seule personne qui faisait le travail. On ne savait même pas alors le nombre de cadres supérieurs du gouvernement, il n'y avait qu'une liste de noms. Guy Coulombe alors secrétaire du Conseil du trésor raconte « C'était drôle parce que les salaires étaient décidés par Julien Chouinard et moi en descendant la liste. Puis ma secrétaire arrivait et disait « Vous en avez oublié cinq » Et je répondais « Comment j'en ai oublié cinq, qui sont ces gens-là ? » Guy Coulombe devenu secrétaire général enclenche un processus de rotation

des sous-ministres qui allait s'accélérer par la suite. Selon lui, certains sous ministres alors en place depuis des décennies tournaient en rond, perdaient leur temps et faisait perdre son temps à l'appareil administratif. Qui plus est, les liens d'amitiés développés au fil du temps avec leurs employés les empêchaient de décider. Déplacer six ou sept sous-ministres en même temps fut alors perçu comme une révolution. C'est aussi le début du processus de nomination et d'encadrement des titulaires d'emplois supérieurs au gouvernement du Québec. Un noyau d'équipe est alors constitué là aussi.

4. La nature non-partisane du travail et la nécessaire confiance

Guy Coulombe personnifie la haute fonction publique neutre politiquement et vouée à l'État contrairement à celle qui l'a précédée avant 1960 et le redeviendra après lui. Il a œuvré autant avec Robert Bourassa que René Lévesque dans le rôle de secrétaire général du gouvernement. Il n'y a pas vu de difficulté parce que pour lui la vision était la même chez le premier ministre, le personnel politique et lui. « Pour le rôle politique, moi j'avais des modus vivendi avec les premiers ministres. Je fais partie de la génération, ça a changé encore aujourd'hui, qui était apolitique. Qui était le patron politique ne me regardait pas. Il avait été élu de façon démocratique. S'il était un incompetent de premier ordre, il me restait toujours la liberté de quitter » dit Coulombe. Il assure la préparation des cahiers qui permettent au nouveau gouvernement de se lancer.

Louis Bernard qui lui succèdera avait travaillé dès les premiers jours du Parti québécois lorsque celui-ci était dans l'opposition au début des années 1970. Il devint le premier chef de cabinet de René Lévesque lorsque celui-ci devint premier ministre¹. Il était convenu selon Guy Coulombe que Louis Bernard lui succéderait. L'actuel titulaire du poste nous dit Guy Coulombe, André Dicaire, qui était déjà fonctionnaire à l'époque peut aussi être vu comme tout aussi non-partisan. Le témoignage de Guy Coulombe est celui qu'on attend d'un grand commis de l'État. On ne peut lui faire dire s'il a préféré travailler avec un ou l'autre des deux premiers ministres qu'il a servis.

¹ Sur le Parti québécois au pouvoir, voir Fraser (2001).

Un élément essentiel du travail du secrétaire général est d'avoir la confiance du premier ministre. Pour Guy Coulombe, il était indéniable qu'il avait celle de Robert Bourassa. Coulombe dut gagner celle de René Lévesque. Il estime que six mois après le changement de gouvernement, il avait le même rapport avec lui qu'il avait avec Robert Bourassa. Pendant six années, le Parti québécois avait regardé les hauts fonctionnaires travailler avec le gouvernement libéral. Avec raison dans certains cas, le nouveau gouvernement n'était pas convaincu de trouver toujours des sympathisants à sa cause chez ces fonctionnaires. Il arrivait de plus au pouvoir avec un programme important et des espoirs de vastes changements (Fraser, 2001). En même temps, il fallait au nouveau gouvernement Lévesque une certaine dose d'expérience que seuls les hauts fonctionnaires qui avaient travaillé avec le précédent gouvernement pouvaient lui apporter. Ceux-ci ont non seulement apporté leur expérience mais également des dossiers en préparation. C'est ainsi que la loi sur le zonage agricole et la loi sur l'assurance automobile qui devaient devenir des réformes populaires du premier gouvernement Lévesque étaient en préparation avant qu'il prenne le pouvoir.

Outre la confiance du premier ministre, le secrétaire général doit avoir également une capacité de travailler avec le chef de cabinet du premier ministre. L'adaptation à l'arrivée au pouvoir de René Lévesque a été facilitée pour Guy Coulombe parce qu'il a développé une amitié avec les Louis Bernard, Jean-Roch Boivin et Mario Bertrand. Louis Bernard avait été haut-fonctionnaire dans les années 1960 comme Guy Coulombe.

Il faut aussi savoir ne pas faire de politique : « C'est exactement le discours que j'ai tenu à chacun des premiers ministres avec qui j'ai travaillé. À Lévesque, j'ai dit : « Ne m'embarquez pas dans le dossier de la souveraineté, vous avez du monde en masse là-dessus, vous avez Louis Bernard. Si vous êtes d'accord, je n'assisterais aux réunions concernant ce dossier-là ». Avec Robert Bourassa, il a un code tacite. À la fin de réunions avec des ministres, lorsque vient le temps de parler de politique, Bourassa lui dit « Je ne t'offre pas un verre, je connais tes principes. » C'est le signal que la suite ne requiert pas le secrétaire général. Guy Coulombe estime ne pas avoir toujours été en parfait accord avec ce que les élus voulaient faire. Mais il considère aussi suite à ses expériences que les cas de conscience ont été extrêmement rares, que les conflits possibles entre ministres et hauts fonctionnaires sont exagérés. Il ajoute que si ce n'est de dossiers qui tenaient

plus à cœur à un (la paix sociale pour Bourassa) qu'à l'autre (la réforme électorale pour Lévesque), leur façon d'agir et leur côté torturé face aux décisions difficiles se ressemblaient. Il ajoute que la société québécoise est très consensuelle et que les gouvernements poursuivent les politiques de leur prédécesseur. Le problème pour un sous-ministre est selon lui moins moral que de tomber sur un ministre qui n'est pas à la hauteur ou dont la personnalité ne concorde pas avec celle du fonctionnaire et réciproquement.

Un élément qui explique la neutralité de la haute fonction publique était le fait qu'il s'agissait d'une seconde transition en six ans pour les fonctionnaires. Après l'élection de 1966, les fonctionnaires avaient poursuivi sous Johnson père le travail lancé sous Jean Lesage mais avaient connu les années plus grises du gouvernement de Jean-Jacques Bertrand. Trois partis différents se sont succédés au pouvoir. Sur cet aspect, la situation au Québec est loin de celle qui existe dans d'autres provinces ou au fédéral.

5. Qui décide ?

Le travail du secrétaire général était à son époque tourné essentiellement vers l'appareil d'État. C'est ce qui explique sans doute que hors des périodes de crise, il pouvait ne parler au premier ministre que deux ou trois fois par semaine. En entrevue, il explique avoir dit au premier ministre « Écoutez, si je vous appelle pas ça veut dire que j'estime qu'il n'y a pas de dossiers qui mériteraient que vous passiez du temps dessus pour le moment ». Même lors des négociations de conventions collectives centralisées, il est très peu intervenu. Il n'a eu que des contacts exceptionnels avec des entreprises privées. Il estime que le secrétaire général doit garder ses distances et éviter les lobbyistes. Il raconte l'anecdote d'une conversation lorsqu'il était à Hydro-Québec lorsque quelqu'un lui dit: « Écoute, christ, je t'invite à la chasse, t'aimes pas ça, je t'invite au golf, t'aimes pas ça, je t'invite en Floride, t'aimes pas, qu'est-ce que tu fais dans vie, toi ? » à laquelle il répondit « Casse-toi pas la tête avec ce que je fais dans la vie ». Il blague que sa vertu fut facile à conserver, n'ayant jamais reçu d'offre de pot de vin pendant le temps qu'il était au Conseil du trésor!

Dans la tradition parlementaire d'origine britannique, les fonctionnaires ont un rôle discret. Qui plus est, ces institutions que le Québec n'a pas choisies sont le fruit d'une longue évolution plus que de règles codifiées (Bernard, 1987 : 14-15). La coutume veut que les ministres soient sous les projecteurs lorsque des bonnes nouvelles sont à annoncer. La visibilité des entrepreneurs publics est moindre que dans le système américain où des fonctionnaires comme Robert Moses ou David Lilienthal sont devenus des gestionnaires célèbres (Hafsi et Bernier, 2006). Les fonctionnaires développent les politiques mais elles portent le nom des ministres. Il est difficile de faire dire à un fonctionnaire socialisé dans ce modèle qu'il a eu un rôle entrepreneurial. Leur impact est difficile à cerner (Theakston, 1997 : 654).

Lorsqu'on demande à Guy Coulombe si ce sont les fonctionnaires qui décident ou les élus, il cite trois dossiers où ce sont les fonctionnaires qui ont mené : les installations olympiques, la loi sur l'aménagement du territoire et sur le zonage agricole. Les jeux olympiques de Montréal ont failli être une catastrophe. Il a fallu passer une loi à toute vitesse pour reprendre le contrôle des mains de la ville de Montréal, ré-organiser le financement, etc. De manière plus générale, il affirme qu'il faut un politicien décidé. Il cite par exemple la réforme des ZECs qui a mis fin aux clubs privés de chasse et de pêche où la détermination d'un ministre fut essentielle. Dans le cas des installations olympiques, Coulombe affirme que la confiance de Bourassa fut totale. Dans les efforts d'émergence d'un système structuré à Québec, un livre vert correspondait alors à l'énoncé d'idée sur un domaine de politique. Un livre blanc précédait le projet de loi à venir. Le livre vert écrit entre un et quatre ans avant le projet de loi est toujours pensé par des fonctionnaires. Ce qui est fondamental pour lui c'est qu'il faut deux porteurs de ballon : un ministre qui s'identifie à un projet et les fonctionnaires qui formulent et mettent en œuvre.

Cette capacité d'intervention et d'entrepreneuriat était possible parce que dans les années 1970, les finances publiques donnaient des marges de manœuvre considérables. L'autre facteur selon Guy Coulombe qui explique la capacité d'agir est que les structures n'étaient alors pas encore figées. C'est aussi l'époque de l'émergence des grands systèmes. Si Guy Coulombe a été un bâtisseur c'est vraiment en donnant des structures modernes de prises de décision à l'État québécois. La formalisation n'a pas encore atteint le niveau qu'elle a aujourd'hui mais il fallait en

développer une. Il ajoute qu'il ne faut pas donner trop de pouvoir ni au ministère des Finances ni au Conseil du trésor qui sont parfois « des éteignoirs de concupiscence ».

6. Le groupe du George V

Parmi les éléments qui selon Guy Coulombe ont contribué au succès de la gestion publique à son époque est ce que les spécialistes en gestion nomment « a third place », un endroit où un groupe de gens qui travaillent ensemble peuvent se retrouver pour débattre de différents dossiers et avoir un terrain neutre et informel. À Québec, celui de l'époque de Guy Coulombe a une aura de légende, c'est le bar-restaurant de l'hôtel George V sur la Grande Allée. C'est à cette époque des années 1970, explique Guy Coulombe, qu'un véritable noyau de fonctionnaires dévoués au développement émerge. C'est ce groupe de huit ou dix sous-ministres dont le doyen était Arthur Tremblay qui va se retrouver pour « changer le monde ». Ces réunions informelles s'ajoutent aux réunions formelles mensuelles des sous-ministres ou les grands dossiers sont discutés.

Conclusion

Pour Guy Coulombe, le rôle du secrétaire général devait se définir en fonction d'une perspective de développement social et économique, sans négliger l'aspect législatif. Cette perspective est celle de ses premiers emplois au Bureau d'aménagement de l'Est du Québec puis à l'OPDQ. Guy Coulombe voit essentiellement son rôle comme un rôle de développement social et économique ce qu'était le sujet de ses études lorsqu'il a commencé un doctorat à l'Université de Chicago que son entrée dans la fonction publique ne lui a pas permis de compléter. Guy Coulombe a été le plus haut fonctionnaire lors d'années cruciales de construction de l'État québécois. Le secrétaire général du gouvernement doit être en même temps le sous-ministre du premier ministre, un expert en politiques publiques, coordonner les sous-ministres et frôler la politique tout en demeurant le patron de la fonction publique. Il faut aussi retenir de Guy Coulombe sa vision sur le Conseil du trésor et le ministère des Finances et ses idées sur ce qui importe lors du recrutement des hauts fonctionnaires. Il faut retenir sa méthode de travail. Il faut surtout retenir le plaisir évident qu'il a eu à faire son travail.

Lors de ses mots de remerciement pour avoir obtenu le prix d'excellence de l'institut d'administration publique de Québec en 2005, un autre haut-fonctionnaire de prestige, André Trudeau, disait de Guy Coulombe qu'il avait toujours été un patron. Et la salle comble de 700 fonctionnaires a acquiescé. Guy Coulombe fut le patron de générations de fonctionnaires avant et après avoir été secrétaire général. Il incarne le calme des grands capitaines qui rassurent leurs équipes lorsqu'il faut affronter les tempêtes. Il fut celui qui a organisé l'État québécois alors que les premiers ministres ne s'en souciaient guère.

De ce grand mandarin, il faut retenir une dernière leçon, cette fois sur les habitudes de travail. Il a été dit et écrit que Jacques Parizeau était capable de téléphoner à ses attachés politiques ou à des fonctionnaires en pleine nuit. Des ministres et des sous-ministres se font un honneur de demander le vendredi soir des rapports qu'ils liront à peine le lundi matin à des subordonnés qui ne peuvent refuser. Guy Coulombe estime, quant à lui, que c'est absurde. Il n'a jamais accepté de fonctionner ainsi sauf lors de crises majeures. Son bilan porte à croire que ce n'est pas ni nécessaire ni utile. Ceux qui nous ont parlé de lui ont la plus haute estime pour celui qui personnifie ce que doit être un haut fonctionnaire dévoué à l'État qu'il sert. Ce qui frappe le plus lorsqu'on rencontre Guy Coulombe, c'est le calme face aux grands dossiers, la capacité de garder la tête froide face aux tempêtes. Cela se traduit dans sa façon de concevoir l'emploi de secrétaire général.

Un mot sur la méthode

Le livre de Rhodes et Weller (2001) comporte des chapitres sur les hauts-fonctionnaires en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et en Australie mais pas sur le Canada. Il n'y a au Canada que de rares travaux sur le sujet dont ceux de Jacques Bourgault qui participe à ce livre et quelques conférences des greffiers du Conseil privé à Ottawa dont Jocelyne Bourgon qui a profité de ses années au Centre canadien de gestion pour réfléchir sur son métier antérieur. La méthode biographique comporte ses avantages et ses inconvénients. Compte tenu du peu d'information sur le travail et le leadership exercé par les plus hauts fonctionnaires, nous avons estimé qu'il fallait faire témoigner Guy Coulombe. Il y a eu deux entrevues avec lui. La première était basée sur les

grandes questions qui permettaient de cerner le travail du secrétaire général du gouvernement du Québec en fonction des vues de l'auteur sur l'évolution de l'État québécois (Bernier, 2001, Bernier et al, 2005) mais surtout sur les grands thèmes sur ce rôle développé par Theakston (1997). Ce texte sur la méthode a été discuté avec Patrice Dutil, Brian Evans et Ken Rasmussen qui l'avait suggéré au groupe pour préparer ce colloque. La seconde entrevue a eu essentiellement pour but de préciser certains des points abordés lors de la première entrevue. L'auteur est reconnaissant à Guy Coulombe d'avoir consacré autant de temps à ces entrevues. Je dois aussi remercier Michèle Bordeleau qui a fait la transcription des entrevues.

Références

Bernard, Louis (1987), *Réflexions sur l'art de se gouverner, essai d'un praticien*, Montréal : Québec/Amérique.

Bernier, Luc (2001), "The Beleaguered State : Québec at the End of the 1990s" in Brownsey, Keith et Michael Howlett, editors, *The Provincial State in Canada*, Toronto: Broadview Press, pages 139-161.

Bernier, Luc, Brownsey, Keith and Michael Howlett, editors (2005), *Executive Styles in Canada: cabinet structures and leadership practices in Canadian government*, Toronto; University of Toronto Press.

Fraser, Graham (2001), *René Lévesque and the Parti québécois in power*, second edition, Montreal : McGill-Queen's University Press.

Gow, James Iain (1984), « La réforme institutionnelle de la fonction publique de 1983. » *Politique*, no 6, pages 51-101.

Guindon, Hubert (1978), "The modernization of Quebec and the Legitimacy of the Canadian State" in Glenday, Daniel, Guindon, Hubert and Allan Turowetz, editors, *Modernization and the Canadian State*, Toronto: Macmillan, pages 212-246.

Hafsi, Taïeb et Luc Bernier (2006), « Innovation et entrepreneurship dans la réforme du secteur public au Canada », *Politiques et management public*, vol 23, pages 1-23.

Lachapelle, Guy, Bernier, Gérald, Salée, Daniel and Luc Bernier (1993), *The Quebec Democracy*, Toronto: McGraw-Hill, Ryerson.

Latouche, Daniel (1988), « La culture du pouvoir : le cabinet du premier ministre », *Questions de culture*, no. 14 (sous la direction de Gladys Symons), pages 141-174.

McRoberts, Kenneth (1993), *Quebec; Social Change and Political Crisis*, third edition with a postscript, Toronto: McClelland, Stewart.

Morin, Claude (1991), *Mes premiers ministres*, Montréal: Boréal.

Rhodes, R.A.W. et Patrick Weller, directeurs (2001), *The Changing World of Top Officials : mandarins or valets*, London: Open University Press.

Simard, Jean-Jacques (1977), “La longue marche des technocrates”, *Recherches sociographiques*, vol. 18, pages 93-132.

Theakston, Kevin (1997), “Comparative Biography and Leadership in Whitehall”, *Public Administration*, vol. 75: pp. 651-667.