



INSTITUT  
D'ADMINISTRATION PUBLIQUE  
DE QUÉBEC

*E* PRIX  
D'EXCELLENCE

2007

## *PRIX TRAVAIL ÉTUDIANT*

Dominic St-Pierre

---

# La dynamique politicien-administrateur dans le contexte des conseils de bande

---

Mai 2007

Travail produit dans le cadre du séminaire Fondements de la pensée en administration publique à l'ÉNAP – Professeure Mme Lucie Rouillard

## TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	2
LES THÉORIES ENTOURANT LA DYNAMIQUE POLITICIEN-ADMINISTRATEUR	2
<i>La dichotomie politicien-administrateur</i>	2
<i>Un modèle de complémentarité politicien-administrateur</i>	4
<i>Figure 1 : Comprendre l'interaction entre politiciens et administrateurs</i>	5
<i>Complémentarité politicien-administrateur : quelques variables clés inspirées du gouvernement du Québec</i>	5
De l'émergence à la maturité	7
<i>Figure 2 : Continuum de la dynamique politicien-administrateur</i>	8
LA DYNAMIQUE POLITICIEN-ADMINISTRATEUR AU SEIN DES GOUVERNEMENTS AUTOCHTONES LOCAUX : ÉBAUCHE D'UN MODÈLE CONCEPTUEL	8
Le contexte de l'administration publique autochtone	8
La dynamique politicien-administrateur dans le contexte des conseils de bande	10
CONCLUSION	12
BIBLIOGRAPHIE	13

## Introduction

L'interaction entre les administrateurs publics et les leaders politiques est au cœur de la pratique de l'administration publique. (Svara, 2001) Dès les premières années du champ d'études universitaires qu'est devenue l'administration publique, cet enjeu fut une préoccupation majeure des théoriciens. Il fut également de tout temps une préoccupation pour les acteurs des systèmes gouvernementaux, qu'ils soient politiciens ou administrateurs. Souvent, une certaine tension caractérise l'interaction politicien-administrateur dans nos gouvernements contemporains. Cette tension est parfois source de conflits, parfois source d'innovation, mais elle est systématiquement source de défis.

Le texte qui suit porte précisément sur un élément particulier de la nature de ce défi, c'est-à-dire la dynamique politicien-administrateur dans le contexte des conseils de bande. Il importe de spécifier d'entrée de jeu qu'il existe peu d'études sur le sujet des gouvernements autochtones locaux dans une perspective d'administration publique. Les universitaires s'étant intéressés aux conseils de bande l'ont fait presque exclusivement sous l'angle politique. Il apparaît dès lors nécessaire de bien structurer la réflexion sur les administrations publiques émergentes au service des collectivités autochtones.

Cet essai vise à baliser un champ de recherche encore très peu exploré, soit celui de la frontière entre les fonctions politiques et administratives au sein de gouvernements autochtones locaux. Cette démarcation parfois ténue et obscure entre les politiciens et les administrateurs se situe au cœur des enjeux auxquels font face les communautés autochtones contemporaines.

Afin d'éclaircir cette question, nous l'aborderons en deux temps. D'abord, nous chercherons à définir l'interaction politicien-administrateur de façon théorique. Pour ce faire, nous puiserons dans la littérature de la théorie classique de l'administration publique : la dichotomie politicien-administrateur décrite par Woodrow Wilson (1887). Ensuite, nous exposerons un cadre d'analyse contemporain développé par James H. Svara (2001) qui met l'accent sur la complémentarité entre politicien et administrateur. L'étude de Claude Morin (1992) permettra quant à elle de mettre en lumière certaines variables illustrant une relation complémentaire et mature entre les leaders politiques et les administrateurs publics dans un système parlementaire de type Westminster.

Dans un deuxième temps, la réflexion sur la situation dans le contexte des conseils de bande se structurera en deux volets. Premièrement, nous décrirons le mode de fonctionnement du type de gouvernement autochtone local à l'étude dans cet essai, le conseil de bande. Deuxièmement, nous procéderons à une analyse de la dynamique politicien-administrateur au sein des conseils de bande ayant pour objectif d'établir quelques hypothèses de recherche pour des travaux futurs. La perspective de recherches futures permet d'envisager une vérification empirique des modèles des différents auteurs présentés dans ce texte.

## Les théories entourant la dynamique politicien-administrateur

### *La dichotomie politicien-administrateur*

L'un des textes fondateurs de la théorie classique en administration publique est celui de Woodrow Wilson, « The study of administration », paru en 1887. Wilson fut l'un des premiers à définir ce que devraient être les objectifs de l'étude de l'administration publique. La contribution de Wilson qui nous intéresse dans le cas présent est le concept de dichotomie entre politique et administratif au sein de l'appareil d'État.

L'importance de l'administration publique est indéniable pour Wilson. « Administration is the most obvious part of government; it is government in action; it is the executive, the operative, the most visible side of government; and is of course as old as government itself. » (Wilson, 1887 : 198) Selon Wilson, l'administration publique consiste en l'exécution systématique et détaillée des lois mises de l'avant par le volet législatif de l'État. Le volet législatif relève, dans les démocraties occidentales, de la sphère politique, c'est-à-dire des élus du peuple.

Pour Wilson, il est impératif que le travail des administrateurs publics soit libre de toute contrainte de politique partisane, afin que l'administration s'effectue dans une « perspective d'affaires » (*businesslike*). « Administrative questions are not political questions. Although politics set the tasks for administration, it should not be suffered to manipulate its offices. » (Wilson, 1887 : 210) Un peu plus loin, il poursuit : « Bureaucracy can exist only where the whole service of the state is removed from the common political life of the people, its chiefs as well as its rank and file. Its motives, its objectives, its policy, its standards, must be bureaucratic. » (Wilson, 1887 : 217)

Cependant, Don K. Price (1959) insiste sur l'importance, pour les administrateurs publics, de l'obligation politique de rendre compte<sup>1</sup>, malgré leur professionnalisme. L'administration publique, sans être démocratique dans sa gestion quotidienne, se doit d'être politiquement responsable envers la population par l'intermédiaire des élus qui adoptent les lois. Price met en garde ses lecteurs face aux dangers d'une simplification abusive de la relation législatif-exécutif, c'est-à-dire entre politicien et administrateur. « The importance of keeping administration accountable to a representative body will never grow less, no matter how strong a sense of professional responsibility public officials may develop, no matter how exact may become their standards of service. » (Price, 1946 : 67)

Malgré l'accent que Wilson met sur la dichotomie entre le politicien et l'administrateur, il est conscient que ce dernier doit être à l'écoute des préoccupations de la population. « The ideal for us is a civil service cultured and self-sufficient enough to act with a sense of vigor, and yet so intimately connected with the popular thought, by means of elections and public counsel, as to find arbitrariness or class spirit quite out of the question. » (Wilson, 1887 : 217)

Guy Peters traduit bien, en des termes contemporains, cette vision d'une administration publique apolitique mise de l'avant par les théoriciens de l'administration publique : « The basic idea is that civil servants should not have known political allegiances of their own and that they should be able to serve any "master", meaning any government of the day. » (Peters, 2001 : 5) Peters indique du même souffle que les administrateurs publics ont un rôle de plus en plus important dans l'élaboration des politiques publiques de la plupart des gouvernements contemporains. (Peters, 2001 : 6) De plus, selon Peters (2004 : 1), « the general sense is that members of the public service must now pay greater attention to politics than they did in the past. »

Dans une perspective plus contemporaine, on sent que la dichotomie politique-administratif prônée par Wilson est remise en question. Selon Rose (1976, cité dans Peters, 2004 : 3), l'une des critiques communes à l'égard des bureaucraties conventionnelles est que les administrateurs publics de carrière ne sont pas « sufficiently responsive to changes in the priorities of their political leadership. » Selon Peters (2004 : 8), la connotation négative associée à la « politisation » des administrateurs publics découle autant d'une approche normative que d'une approche empirique des effets de la politisation de l'administration publique. Pourtant, il est important de prendre en considération les effets positifs potentiels de la non-séparation entre politique et administratif au sein de l'appareil d'État. Peters (2004) souligne qu'il y a des aspects fonctionnels justifiant une plus grande proximité entre les politiciens et les administrateurs publics. Il indique en particulier qu'un « greater political commitment may energize the public service in a way that may not be possible with a more neutral public service. » (Peters,

---

<sup>1</sup> Les auteurs anglophones cités au cours de cet essai utilisent tous le terme *accountability* au sens d'« obligation de rendre compte », soit « l'obligation juridique ou morale d'informer [...] le public en général de l'usage qui a été fait des ressources appartenant à la collectivité. » (Office québécois de la langue française, page consultée le 11 octobre 2007) Au Canada, le terme *imputabilité* est fréquemment utilisé dans le domaine de l'administration publique en tant que traduction de *accountability*. Selon l'Office québécois de la langue française (page consultée le 11 octobre 2007), « seules les choses comme une action blâmable ou une dépense budgétaire sont imputables. » Ainsi, au cours de cet essai, nous utilisons en tant qu'équivalent de *accountability* les termes suivants : obligation de rendre des comptes, reddition de comptes, obligation redditionnelle et, lorsqu'il s'agit d'un titulaire d'une fonction (administrateur ou élu), responsabilité.

2004 : 11) C'est la remise en question de la dichotomie politique-administratif au sens normatif de l'administration publique traditionnelle qui oriente les réflexions contemporaines sur cet enjeu.

### *Un modèle de complémentarité politicien-administrateur*

Les réflexions contemporaines sur la dichotomie politique-administratif tentent de réconcilier les tensions inhérentes auxquelles font face les administrateurs publics lorsqu'ils cherchent à satisfaire à la fois aux directives des élus, au maintien de leur intégrité professionnelle et à offrir des services dans le meilleur intérêt de la population. James H. Svara (2001) offre une analyse intéressante du « mythe de la dichotomie » et propose un modèle alternatif mettant en valeur la complémentarité des rôles du politicien et de l'administrateur.

Selon Svara (2001 : 176), il y avait, et il y a toujours, « a simultaneous emphasis on separation and insulation of administrators from political interference, on one hand, and interaction and incorporation of administrative contributions in the design and the implementation of public policy, on the other hand. » La dichotomie politique-administratif est un modèle théorique ayant pour effet de servir, à la fois les intérêts des politiciens et ceux des administrateurs. « The dichotomy idea shields administrators from scrutiny and serves the interests of elected officials who can pass responsibility for unpopular decisions to administrators. » (Peters, 1995, cité dans Svara, 2001 : 177) Selon Svara (2001), la persistance du concept de dichotomie en administration publique vient surtout du fait de l'absence d'un modèle théorique alternatif pour décrire l'interaction entre politicien et administrateur.

Svara (2001) propose un modèle théorique alternatif qu'il nomme « complémentarité politicien-administrateur ». Ce modèle est basé sur la prémisse que les élus et les administrateurs « join together in the common pursuit of sound governance. » (Svara, 2001 : 179) Pour cet auteur, la complémentarité signifie des rôles distincts, mais complémentaires afin de former un tout; ces rôles se supportent mutuellement.

*Complementarity stresses interdependence along with distinct roles; compliance along with independence; respect for political control along with commitment to shape and implement policy in ways to promote the public interest; deference to elected incumbents along with adherence to the law and support for fair electoral competition; and appreciation of politics along with support for professional standards. (Svara, 2001 : 179)*

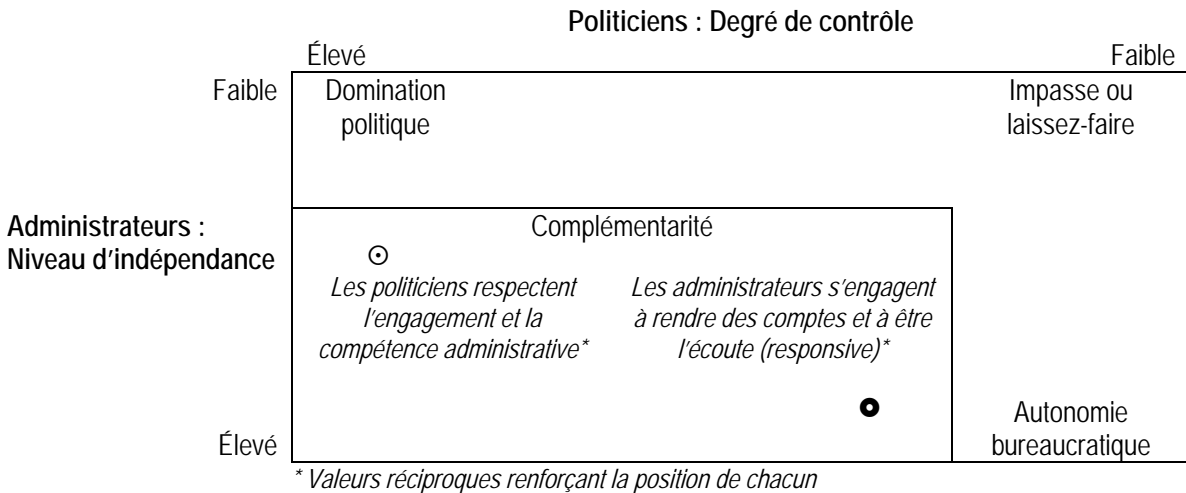
Au cœur de ce modèle, on retrouve l'interaction entre le contrôle politique et l'indépendance professionnelle. « Control involves the capacity to set direction and maintain oversight, while independence involves asserting professional perspectives in policy formulation and adhering to professional standards in implementation. » (Svara, 2001 : 179) Un élément clé de l'équilibre de cette interaction est l'importance première accordée aux valeurs de respect des administrateurs par les politiciens et de la responsabilité politique des administrateurs envers les politiciens. (Svara, 2001 : 179) Svara illustre son modèle de complémentarité de la manière présentée à la Figure 1.

Toutes les combinaisons sont possibles, selon les conditions présentes. La domination politique résulte d'un degré de contrôle élevé du politique et d'une faible indépendance administrative; tandis qu'à l'opposé, l'autonomie bureaucratique se produit lors d'un niveau d'indépendance élevé des administrateurs et d'un faible degré de contrôle du politique. Dans les deux cas, les extrêmes caractérisent soit le degré de contrôle politique ou le niveau d'indépendance administrative. Les valeurs de réciprocité sont absentes : les politiciens ne respectent pas les administrateurs et les administrateurs ne sont pas obligés à une reddition de comptes. (Svara, 2001 : 179)

Une autre possibilité consiste en la combinaison d'un faible contrôle politique et une faible indépendance administrative. Svara qualifie cette situation de « vivre et laisser vivre »; elle provoque un laisser-faire. (Svara, 2001 : 180) L'auteur ajoute que la dichotomie, poussée à l'extrême par une forte distance entre politicien et administrateur, ne contribue ni à un vrai contrôle ni à une vraie indépendance, mais plutôt à une forme de

coexistence. Dans de telles circonstances, l'incapacité d'influence mutuelle entre les deux groupes pourrait provoquer une impasse. (Svara, 2001 : 180)

Figure 1 : *Comprendre l'interaction entre politiciens et administrateurs (traduit de Svara, 2001 : 179)*



Le large espace au coin inférieur gauche de la figure représente la « zone de complémentarité » qui reflète, selon Svara (2001 : 180), l'interaction entre politicien et administrateur dans la plupart des États démocratiques occidentaux. Selon Svara (2001 : 180), l'interdépendance et l'influence réciproque entre les deux sont fréquentes et existent depuis longtemps. Cette condition, c'est-à-dire une forte obligation redditionnelle et une indépendance modérée de l'administratif, se retrouve dans la section supérieure gauche de la zone de complémentarité (illustrée par le symbole  $\odot$ ). À l'opposé de la zone, l'expérience récente mise de l'avant par le nouveau management public combinant un contrôle politique modéré avec une initiative managériale accrue se situerait dans le coin inférieur droit de la zone de complémentarité (illustrée par le symbole  $\bullet$ ).

Svara (2001 : 180) indique que, selon lui, la complémentarité est profondément ancrée dans la réflexion, et la pratique antérieure. Elle ne constitue pas un nouveau modèle remplaçant l'ancien, mais bien un modèle omniprésent; elle est profondément ancrée et en constante évolution. L'analyse de Claude Morin semble aller en ce sens et propose un certain nombre de variables caractérisant une relation complémentaire et équilibrée entre le politicien et l'administrateur.

***Complémentarité politicien-administrateur : quelques variables clés inspirées du gouvernement du Québec***

La réflexion de Claude Morin sur l'interaction entre les politiciens et les administrateurs est tirée de son expérience au sein de l'appareil d'État québécois et illustre concrètement le contraste entre la théorie et la pratique que l'on peut déduire des pages précédentes. On constate que Morin est sur la même longueur d'onde que Svara lorsqu'il affirme que « l' élu et l'administrateur participent à une même entreprise *politique*, chacun à sa façon et chacun en fonction de sa propre définition de tâches. » (Morin, 1992 : 253) Les enjeux liés à la relation entre le politicien et l'administrateur proviennent moins de l'existence de cette responsabilité commune que de la manière dont chacun s'y prend pour s'en acquitter. Afin de mieux comprendre la relation, Morin présente neuf variables qui permettent de saisir la nature du comportement de chacun : la provenance, le temps, les objectifs, les valeurs, la formation, l'expérience, l'allégeance, les réseaux et les récompenses. Chacune de ces variables sera décrite dans les lignes qui suivent.

### *La provenance*

En ce qui concerne la variable provenance, Morin dénote une similitude importante entre le politicien et l'administrateur. En effet, les parcours du ministre et du haut fonctionnaire pour accéder à son poste sont tous deux marqués par la concurrence. (Morin, 1992 : 254) Le ministre se doit d'abord d'être élu député, son parti doit former le gouvernement et, pour être ministre, il doit être choisi par le premier ministre; le sous-ministre quant à lui est choisi parmi d'autres candidats pour « ses capacités administratives, ses tendances politiques et son aptitude à collaborer avec le ministre. » (Morin, 1992 : 254) Là s'arrêtent les similitudes. Pour le ministre, le passage par la voie électorale est incontournable; cette exigence est totalement absente pour le haut fonctionnaire. L'espoir de la continuité est beaucoup plus solide pour le haut fonctionnaire que pour le ministre. Dans ce contexte, tous deux essaieront de durer, mais leur conception de la durée est divergente.

### *Le temps*

Le politicien et l'administrateur ont un horizon chronologique résolument différent. Le ministre voit son champ d'action à l'intérieur du cycle habituel de quatre ans. Ainsi, les élus accordent plus d'attention aux initiatives menant à des réalisations tangibles et visibles à court terme pour lesquelles le public se montrera reconnaissant. (Morin, 1992 : 255) C'est tout le contraire pour le haut fonctionnaire qui se préoccupe davantage du moyen et long terme; il cherche à résoudre définitivement les problèmes et, si possible, à les prévenir, même si cela exige passablement de temps. (Morin, 1992 : 255) Si l'on s'attarde aux fonctionnaires responsables de la livraison des programmes dont la permanence est, dans bien des cas, assurée, ils n'ont souvent aucun horizon chronologique, car « ils sentent appartenir à une bureaucratie douée d'une capacité de survie illimitée. » (Morin, 1992 : 255)

### *Les objectifs*

L'objectif premier d'un élu est de bien paraître afin d'être réélu. Il cherche à se construire une image positive lui permettant de s'assurer le soutien de son comté et de l'ensemble de la population, et ce, dans un laps de temps relativement court. (Morin, 1992 : 256) L'administrateur, quant à lui, cherche à atteindre des résultats avec les programmes qu'il administre et vise une saine gestion. (Morin, 1992 : 256) L'écart entre les objectifs de l'un et de l'autre est souvent, selon Morin (1992), source de malentendu. Les occasions d'incompréhension sont alors nombreuses, mais elles ne dégèrent pas toujours en conflits ouverts. En fait, à la longue, « l'élu et l'administrateur saisissent mieux leurs préoccupations réciproques et légitimes. Ils établissent tacitement entre eux un *modus vivendi* ». (Morin, 1992 : 257)

### *Les valeurs*

À la lecture de ce qui précède, on constate que l'administrateur et le politicien sont guidés par des valeurs différentes. Le politicien accorde beaucoup de poids à l'allégeance politique des citoyens ou des organismes avec lesquels il traite et est même un « adepte enthousiaste de la Méthode GBS (*gros bon sens*), méthode peu prisée de l'administrateur » (Morin, 1992 : 257) habituellement beaucoup plus rationnel. Politicien et administrateur ont en commun une valeur importante, la loyauté. Le ministre est loyal à son premier ministre et à son gouvernement élu par la population. Le haut fonctionnaire souscrit à ce principe et accorde son appui honnête aux élus démocratiquement désignés. Mais il exerce en même temps un autre type de loyauté qui « transcende les personnes et les partis : celle due à l'État. » (Morin, 1992 : 258)

### *La formation*

La formation constitue un autre élément caractéristique de la relation entre le politicien et l'administrateur. On peut être élu et devenir ministre sans détenir de diplômes universitaires; les ministres sont des « amateurs », au sens anglo-saxon du terme. Pour la sélection de l'administrateur de haut niveau, les critères sont définis et reposent davantage sur la connaissance et l'expertise. (Morin, 1992 : 258) Ainsi, la variable formation permet d'imaginer un grand nombre de types d'interaction entre le politicien et l'administrateur donnant une couleur particulière à chaque relation.

### *L'expérience*

Il arrive qu'un ministre soit par sa profession ou par son expérience un spécialiste du domaine que lui confie le premier ministre, mais il s'agit là de l'exception. (Morin, 1992 : 260-261). Les critères de promotion ministérielle n'ont rien à voir avec ceux qui permettent à l'administrateur d'atteindre les plus hauts échelons de l'administration publique, grâce, notamment, à son expérience. Il arrive qu'un ministre néophyte fasse preuve d'une volonté acharnée de modifier les pratiques de son ministère. Même si cela n'est pas mauvais en soi, il doit, pour réussir le virage qu'il souhaite imposer à son ministère, faire preuve de respect envers l'administrateur en place. (Morin, 1992 : 261-262) Dans la même veine, l'administrateur ne doit pas répondre à cette volonté de changement par une attitude condescendante et humiliante pour le politicien.

### *L'allégeance*

Les frictions potentielles peuvent également provenir de l'allégeance politique. Celle-ci est claire et connue pour le ministre, mais non pas en ce qui concerne l'administrateur. En fait, l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement d'un parti politique distinct du précédent amène « les nouveaux ministres à supputer les risques de se trouver entourés par des fonctionnaires d'allégeance politique opposée, et ce, pour la simple raison que ces derniers exerçaient les mêmes responsabilités sous le gouvernement précédent et donc qu'ils ont été nommés par leurs adversaires. » (Morin, 1992 : 262) Même si la plupart du temps, cette perception est fautive dans les administrations publiques canadiennes, il demeure qu'elle est passablement répandue chez les nouveaux ministres.

### *Les réseaux*

Les réseaux respectifs du politicien et de l'administrateur sont aussi dissemblables que les composantes des variables exposées précédemment. Dans le cas de l'administrateur de haut niveau (non syndiqué), son réseau d'influence à caractère privé sert, entre autres, à « se prémunir contre les caprices des politiciens. » (Morin, 1992 : 263) Il s'agit là d'une complicité basée sur une convergence d'intérêt, mais qui n'est pas d'une solidité infaillible en cas d'adversité. Selon Morin (1992 :264), le politicien se protège mieux que l'administrateur. Celui-ci s'entoure en effet d'une petite équipe de conseillers politiques payés par l'État : le bureau du ministre. Dans les systèmes parlementaires de type Westminster, le bureau du ministre « ne se greffe pas *entre* le ministre et le sous-ministre, mais *à côté* du ministre dont il est censé faciliter la tâche » (Morin, 1992 : 265) par des avis et conseils, tant sur les dossiers ministériels que sur ses prestations politiques. L'efficacité de la relation politicien-administrateur repose sur le maintien d'un équilibre raisonnable entre les responsabilités respectives des deux groupes qui côtoient le ministre.

### *Les récompenses*

Le politicien et l'administrateur ne peuvent compter sur une récompense d'ordre financier autre que leur salaire. La récompense prend ici une autre forme. Pour le politicien, le pouvoir qu'il exerce et la notoriété qu'il acquiert constituent les éléments clés de sa récompense. (Morin, 1992 : 267) Ainsi, l'administrateur doit toujours veiller à laisser au ministre le crédit des décisions qui plaisent au public; quant à celles qui déplaisent, l'administrateur doit être prêt à en assumer l'odieux, peu importe qui est l'initiateur de cette décision. (Morin, 1992 : 267) La récompense de l'administrateur se situe au niveau de l'appréciation et de la confiance venant de ses supérieurs. (Morin, 1992 : 267)

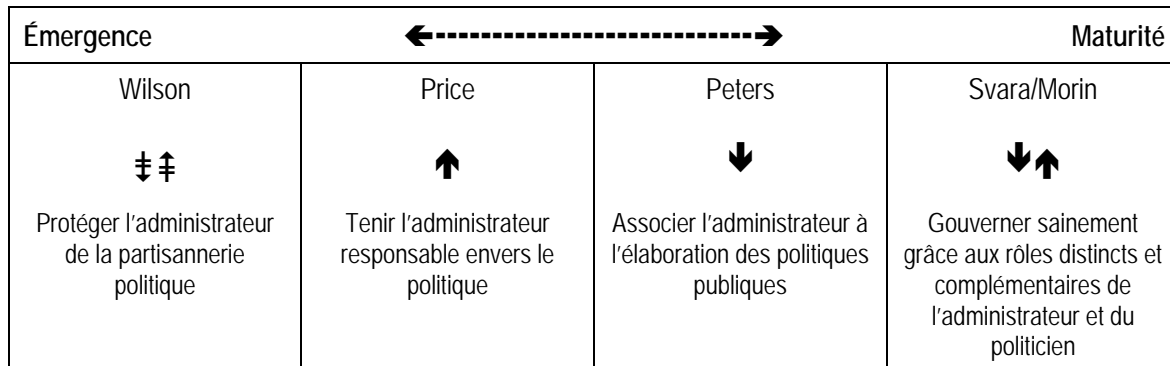
## **De l'émergence à la maturité**

La description qu'offre Morin de l'interaction politicien-administrateur illustre bien la tension qui caractérise cette relation dans un système parlementaire de type Westminster. Avec une telle description, on saisit l'influence majeure qu'a eue la dichotomie tant souhaitée par Wilson au 19<sup>e</sup> siècle. On perçoit également la tendance au rapprochement qui se vit dans le quotidien de la relation politicien-administrateur contemporaine. Les rôles y sont parfois en opposition, parfois en fusion. On y décèle la « zone de complémentarité » décrite par Svara.

Morin nous offre un portrait de l'interface politique-administratif dans nos gouvernements fédéral et québécois. Il s'agit d'États démocratiques de grande envergure ayant atteint une stabilité au fil des décennies. On peut qualifier ces gouvernements de matures; l'interaction politicien-administrateur l'est également. Cette maturité est celle illustrée par la complémentarité de Svava.

On peut positionner la maturité dans la dynamique politicien-administrateur à une extrémité d'un continuum illustrant la position des auteurs étudiés dans cet essai. La figure 2 présente la dynamique politicien-administrateur de l'émergence à la maturité de l'administration publique observée.

Figure 2 : *Continuum de la dynamique politicien-administrateur*



À la lecture de cette figure, on remarque que la position de Wilson au 19<sup>e</sup> siècle, qui était de protéger l'administrateur de la partisanerie politique, se situe à une extrémité du continuum, soit dans le contexte d'une administration publique émergente. Au centre, on situe Price et Peters avec leurs positions respectives sur la dichotomie, soit de tenir l'administrateur responsable envers le politique (Price) et d'associer l'administrateur à l'élaboration des politiques publiques (Peters). À l'autre extrémité du continuum, on retrouve Svava et Morin qui ont observé une administration publique à maturité. Leur position est claire : la relation politicien-administrateur vise à gouverner sainement grâce aux rôles distincts et complémentaires de l'administrateur et du politicien.

Ainsi, plus près de l'émergence et conséquemment à l'extérieur de la zone de complémentarité, on retrouve les types de gouvernement qui ont suscité la réflexion de Wilson sur la dichotomie, au 19<sup>e</sup> siècle. Peuvent s'y retrouver aussi certains gouvernements contemporains qui n'ont pas atteint le degré de maturité observé par Svava et Morin. C'est le cas, notamment, des gouvernements autochtones locaux, dans le contexte des conseils de bande, qui semblent refléter une dynamique politicien-administrateur bien différente de celle qui caractérise les gouvernements contemporains de types Westminster. Dans la section suivante, nous nous attarderons sur le contexte de l'administration publique autochtone locale et tenterons d'accroître notre compréhension de sa dynamique particulière à l'aide des modèles de Svava et Morin.

## La dynamique politicien-administrateur au sein des gouvernements autochtones locaux : ébauche d'un modèle conceptuel

### Le contexte de l'administration publique autochtone

L'intérêt des chercheurs pour l'administration publique autochtone est relativement récent, comme en témoigne le faible nombre de publications traitant spécifiquement de ce sujet. En fait, même l'administration des programmes et services destinés aux « Indiens inscrits », au sens de la Loi sur les Indiens, était faite jusque dans les années 1980 par le gouvernement du Canada. La Loi sur les Indiens, adoptée en 1878, codifiait le régime colonial de tutelle et de protection. Le gouvernement du Canada devait fournir aux Indiens inscrits les services normalement

assurés aux autres Canadiens par les gouvernements provinciaux. Aujourd'hui, le gouvernement finance la livraison de ces services par les gouvernements autochtones locaux. « La Loi [sur les Indiens] couvre en détail l'adhésion aux bandes, l'administration indienne, les terres, l'éducation aux niveaux primaire et secondaire, le développement des ressources naturelles, incluant les minéraux, le pétrole, le gaz naturel et le bois. Toutefois, certains domaines, comme celui des services sociaux, sont de compétence provinciale. » (Doerr, 1997 : 166)

Au début des années 1980, le gouvernement fédéral amorce le transfert de l'administration des programmes ministériels aux collectivités indiennes. Les conseils de bande (organismes politiques locaux découlant de la Loi sur les Indiens) héritèrent ainsi d'une partie de la gestion de ces programmes pour les communautés. Ce transfert de responsabilité s'est poursuivi au fil des décennies et en 2007-2008, la part du budget fédérale destinée aux affaires autochtones dépassera les 10 milliards de dollars. Bien que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien fournisse la majeure partie du budget des collectivités indiennes, plusieurs autres ministères fédéraux financent des programmes à l'intention des Indiens inscrits.

La Loi sur les Indiens constitue encore aujourd'hui le principal cadre législatif du gouvernement et de l'administration des collectivités établies sur des terres fédérales, les réserves indiennes. D'ailleurs, en vertu de l'article 83(1)c), les conseils de bande peuvent nommer « des fonctionnaires chargés de diriger les affaires du conseil, en établissant leurs fonctions et prévoyant leur rétribution. » (*Loi sur les Indiens – Codification administrative*, 1996) Certains groupes autochtones ont négocié des ententes d'autonomie gouvernementale, comme les Cris de la Baie-James, par exemple. Dans le cadre de la présente réflexion, l'analyse se limite aux collectivités indiennes fonctionnant toujours selon le régime de la Loi sur les Indiens et des règlements qui en découlent. Étant donné le cadre dominant de la Loi sur les Indiens au sein de la gouvernance autochtone sur réserve, Janda (dans Lajoie, 2006) parle d'un type de gouvernance politique « intra-étatique subi ». Malgré un cadre uniforme, il y a « une grande variabilité de la gouvernance politique interne selon des facteurs comme les traditions politiques de différents peuples autochtones, les caractéristiques du leadership, et d'autres spécificités de chaque communauté. » (Janda, dans Lajoie, 2006 : 222)

En effet, une disposition de la Loi sur les Indiens permet aux communautés qui le désirent (moyennant certaines conditions) de choisir leurs leaders selon un mode coutumier. Au Québec, sur les quelque quarante conseils de bande existants, seulement six sélectionnent leurs dirigeants selon les modalités électorales prescrites par la Loi. Comme l'a rapporté la Commission royale sur les peuples autochtones (1996 : 148), « le système découlant de la Loi sur les Indiens a érodé les obligations traditionnelles de rendre des comptes, provoqué des dissensions au sein des collectivités et favorisé ni plus ni moins que des concours de popularité. » Le système majoritaire uninominal, dans lequel le candidat qui obtient le plus grand nombre de voix est élu et qui est imposé par la Loi, y est perçu comme particulièrement problématique, notamment parce qu'il permet aux familles numériquement supérieures d'avoir la mainmise sur le conseil et d'exclure les autres familles de la prise de décision. (Commission royale sur les peuples autochtones, 1996)

Toujours selon la Commission, la plupart des Autochtones continuent, dans une certaine mesure, de définir la fonction gouvernementale dans une perspective traditionnelle. Dans certains cas, les collectivités autochtones ont maintenu vivantes leurs lois, pratiques et modes de leadership traditionnels tantôt au sein des institutions gouvernementales contemporaines des communautés, tantôt en parallèle à celles-ci. (Leclair & Otis, Janda, dans Lajoie, 2007) La structure politique des conseils de bande la plus courante comporte un chef et un nombre de conseillers qui varie entre 2 et 12 selon la taille de la population. Selon Doerr (1997 : 170-171), dans les collectivités de taille modeste<sup>2</sup>, quelques conseillers et administrateurs suffisent à assurer l'administration publique, mais dans les collectivités plus importantes, on voit apparaître des départements distincts pour la livraison des services destinés aux membres de la bande.

---

<sup>2</sup> Au Canada en 1997, à peine 10 % des bandes comptaient plus de 2000 personnes et 6 % comptaient moins de 100 personnes. (Doerr, 1997)

Le gouvernement autochtone n'est pas dépourvu d'organismes et de comités indépendants, mais le pouvoir politique y est incomparablement plus concentré en un seul organisme, le conseil de bande, qu'il ne l'est hors-réserve. Il s'ensuit qu'un petit groupe de personnes en autorité exerce un contrôle, ou tout au moins une influence certaine, sur l'utilisation des fonds considérables qui échoient à la communauté. (Proulx, dans Lajoie 2007) Les conseils doivent d'ailleurs rendre compte de l'utilisation des paiements de transfert fédéraux au gouvernement du Canada et non pas aux membres-électeurs de la bande, malgré que rien n'empêche les conseils de bande d'être transparents envers leurs membres.

Étant donné la petite taille de la majorité des communautés autochtones, les administrations publiques autochtones sont proportionnellement petites. Au Québec, seules quelques administrations autochtones sur réserve ont des employés syndiqués. Il arrive fréquemment que par suite de la sélection d'un nouveau conseil de bande, on assiste à de nombreux changements (notamment, le départ et l'arrivée d'employés) au sein de l'administration de la bande.

Dans son texte sur la gouvernance économique autochtone, Proulx (dans Lajoie, 2007) suggère certaines pistes d'amélioration au système actuel. Trois propositions retiennent l'attention par leur transposition possible vers le domaine de l'administration publique : (1) séparer des pouvoirs, avec un système judiciaire indépendant et un chef fort, élu pour plus de deux ans et non dépendant de son conseil; (2) diminuer le pouvoir des conseils de bande et décentraliser les activités dans divers niveaux, dans des organismes indépendants et des entreprises privées et (3) empêcher les politiciens de se mêler de la gestion quotidienne des entreprises. À la lecture de ces recommandations, on sent bien la force des conseils au sein des collectivités autochtones et leur influence dans la vie quotidienne de l'administration publique locale et de la communauté.

L'omniprésence du conseil de bande dans les communautés autochtones « a tendance à empêcher les chefs de file des collectivités de se préparer à l'avenir et d'acquérir les outils internes pour atteindre l'autonomie et produire des revenus élevés. » (Janda, dans Lajoie, 2007 : 98) Les gouvernements autochtones établis en vertu de la Loi sur les Indiens fonctionnent dans un cadre très particulier. L'interaction politicien-administrateur y est différente de celle que l'on connaît dans les États démocratiques occidentaux.

### **La dynamique politicien-administrateur dans le contexte des conseils de bande**

L'interaction politicien-administrateur dans un État démocratique mature fut décrite grâce au modèle de Svava et à l'étude de Morin. À la suite de la description des gouvernements autochtones locaux établis en vertu de la Loi sur les Indiens, on éprouve une certaine difficulté à transposer directement les observations de Morin aux conseils de bande. En fait, les neuf variables décrites par Morin sont brouillées par le contexte particulier des conseils de bande.

On constate que certains aspects de l'interaction politicien-administrateur sont parallèles à ceux des conseils de bande. On pense ici à la description que Morin fait de la *provenance*, de la *formation*, des *valeurs* et de la *récompense*. Cependant, les écarts sont frappants pour les cinq autres variables de la relation politicien-administrateur. Le *réseau* ne peut servir à l'administrateur autochtone pour se prémunir des caprices du politicien; de son côté, le politicien autochtone peut difficilement s'entourer d'une équipe de conseillers politiques, le gouvernement local étant trop restreint pour justifier une telle dépense. En ce qui concerne l'*expérience*, les conditions sont difficilement comparables étant donné la taille des administrations locales autochtones. Une variable majeure pour Morin est le *temps*; au sein des gouvernements autochtones, cet enjeu n'a pas la même importance. La faible syndicalisation des employés de bande fait en sorte qu'ils n'ont pas de permanence et qu'ils peuvent perdre leur emploi dès l'arrivée d'un nouveau conseil. L'écart entre les *objectifs* du politicien et ceux de l'administrateur semble moins grand au sein des gouvernements autochtones, surtout parce que l'*allégeance* est un élément plus clair et facilement connu dans les petites communautés. Ainsi, il semble que les élus au conseil embauchent plus facilement ceux qui les supportent ou les membres de leur famille. Ici, l'*allégeance* politique prend un autre sens, notamment à cause de la petite taille des collectivités desservies par les conseils de bande.

En somme, on voit que le modèle des neuf variables de Morin s'applique bien dans les cas d'États démocratiques matures, tels que ceux du gouvernement du Canada ou du Québec. Comme il fut mentionné à la fin de la section théorique du présent essai, il s'agit d'une description de neuf aspects de l'interaction politicien-administrateur à l'intérieur de la « zone de complémentarité » de Svara. Le cadre d'analyse de Svara, beaucoup plus large que les observations de Morin, apparaît plus approprié à une analyse de la nature de l'interaction politicien-administrateur au sein des conseils de bande.

En fait, la description que nous offre la seconde section du présent essai suggère que les politiciens des conseils de bande exercent un degré de contrôle élevé et que leurs administrateurs possèdent un faible niveau d'indépendance. Les gouvernements autochtones sur réserves se situeraient conséquemment à l'extérieur de la zone de complémentarité dans le coin supérieur gauche de la figure illustrée à la page 6, soit la *domination politique*. On serait ici tout près d'un extrême. Selon Svara, dans une telle situation, les valeurs de réciprocités sont absentes : les politiciens manquent de respect envers les administrateurs et les administrateurs ne sont pas obligés à une reddition de comptes. De plus, on pourrait ajouter à cette analyse une particularité du système en place; en vertu de la Loi sur les Indiens, les politiciens des conseils sont d'abord responsables envers le gouvernement du Canada qui les finance. L'enjeu de la reddition de comptes, tant pour le politicien que pour l'administrateur, prend ici une tout autre saveur.

Ce positionnement au sein du cadre d'analyse de Svara étant adopté, il importe d'ajouter quelques bémols à cette généralisation hâtive. En fait, chaque conseil de bande est distinct. Plusieurs ont leur propre mode de sélection des dirigeants. Chacun appuie son administration publique sur la base de politiques administratives spécifiques développées à des degrés divers. La taille de la collectivité qu'il dessert a un impact direct sur la taille de son administration publique. Et la liste des caractéristiques spécifiques pourrait s'allonger sur plusieurs pages. Le positionnement des conseils de bande au sein du cadre d'analyse de Svara est plutôt basé sur une impression générale tirée de la littérature et de connaissances du monde autochtone. Des études comparatives de divers conseils pourraient révéler des portraits bien différents d'une communauté à l'autre.

Afin de vérifier l'hypothèse émise dans les paragraphes précédents, diverses études empiriques pourraient être entamées. Les angles d'attaque sont multiples, mais certaines unités d'analyse pourraient être plus révélatrices. D'abord, une analyse comparative du corpus des politiques administratives des conseils de bande permettrait de comprendre comment les relations entre le politique et l'administratif sont balisées au sein de ces gouvernements. Certaines tendances pourraient alors être réfutées ou confirmées.

Cependant, une telle approche demeure plutôt théorique. Qu'est-ce qui confirme que telle ou telle politique est bel et bien mise en œuvre par le conseil qui l'a promulguée? Une étude empirique de terrain pourrait répondre à cette question. Dans ce cas particulier, elle pourrait prendre la forme d'une enquête basée sur des entrevues auprès des politiciens et des administrateurs des gouvernements autochtones locaux, mais aussi auprès de membres de la bande et de membres des organisations qui traitent avec ces gouvernements. Ici encore, un échantillonnage comparatif serait souhaitable.

Qui dit échantillonnage, dit également choix d'un répondant aux dépens d'un autre. Les critères de sélection devraient être multiples et variés afin d'obtenir une catégorisation significative. On pense ici à des critères tels que la taille et la situation géographique de la communauté, le budget et les sources de revenus du conseil, la taille de l'administration publique, la stabilité politique de la communauté, etc. Le choix des critères pourraient également s'inspirer de critères connus dans le domaine des études de l'administration publique.

Il est clair que la vérification de l'hypothèse de *domination politique* comme décrivant le mieux la nature de l'interaction politicien-administrateur au sein des conseils de bande risque de faire ressortir plusieurs caractéristiques de l'environnement étatique décrites par Wilson au 19<sup>e</sup> siècle. Ce sont ces caractéristiques qui l'ont poussé à favoriser la dichotomie entre le politique et l'administratif. Pour lui, il était impératif que les administrateurs soient libres de toute contrainte partisane afin qu'ils puissent administrer dans une perspective

rationnelle et bureaucratique. On pourrait dire que le souhait de Wilson fut fortement exprimé à une époque où l'administration publique moderne était en émergence. Les administrations publiques autochtones n'existent que depuis une vingtaine d'années; on pourrait affirmer qu'elles sont en émergence ou, à tout le moins, dans leurs premières phases de développement. La dichotomie telle que définie par Wilson apparaît ainsi toujours pertinente à la compréhension et au développement des gouvernements autochtones locaux.

## Conclusion

On constate que l'idéal de dichotomie décrit par Wilson au 19<sup>e</sup> siècle n'a pas perdu de sa pertinence pour le chercheur d'aujourd'hui. En fait, ce cadre d'analyse peut être utile pour comprendre certains gouvernements contemporains au stade d'émergence, tels les gouvernements autochtones sur réserves. La théorie normative derrière la dichotomie permettrait certains développements au sein des conseils de bande afin que l'interaction politicien-administrateur se rapproche de la complémentarité de Svara, pour atteindre une certaine maturité.

Le cadre d'analyse de Svara permet de comprendre où se situe la nature de la relation politicien-administrateur et d'en dégager un portrait global. Cette compréhension permet alors de cibler la zone favorisant une relation optimale selon Svara, soit la zone de complémentarité. Morin, quant à lui, offre un outil d'analyse de l'interaction politicien-administrateur au sein de la zone de complémentarité de Svara. Nous avons vu que les gouvernements autochtones étudiés dans cet essai ne se situent pas dans cette zone, ce qui limite l'utilité du modèle de Morin pour une analyse plus approfondie de la situation actuelle des conseils de bande.

Cependant, il est clair qu'une étude empirique, idéalement comparative, de l'interaction politicien-administrateur viendrait ajouter à la compréhension des administrations publiques autochtones. Cet essai visait à jeter quelques bases pour une réflexion sur la dynamique politicien-administrateur dans le contexte des conseils de bande. Ces bases étant maintenant jetées, des études subséquentes seront nécessaires à une meilleure compréhension de cet enjeu crucial et de ses impacts pour les collectivités autochtones. De telles études viendront poser quelques balises au sein de ce champ de recherche peu exploré, et bonifier le corpus déjà bien garni de la littérature universitaire sur l'interaction politicien-administrateur.

## Bibliographie

Canada. Commission royale sur les peuples autochtones. 1996. *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones. Volume 2. Une relation à redéfinir*. Ottawa : Ministère des Approvisionnement et services. 462 p.

Canada. 1996. *Loi sur les Indiens. Codification administrative*. Ottawa : Ministère des Approvisionnement et services. 65 p.

DOERR, Audrey. 1997. « L'exercice des pouvoirs et l'autonomie gouvernementale chez les autochtones au Canada », dans BOURGALT, Jacques, Maurice DEMERS et Cynthia WILLIAMS (dir.). 1997. *Administration publique et management public : Expériences canadiennes*. Ste-Foy : Publications du Québec. pp. 163-173.

LAJOIE, Andrée (dir.). 2007. *Gouvernance autochtone : aspects juridiques, économiques et sociaux*. Montréal : Éditions Thémis. 246p.

MALCOLMSON, Patrick & MYERS, Richard. 2000. *Le régime politique canadien*. Peterborough : Broadview Press. 292p.

MORIN, Claude. « L'interaction politiciens-administrateurs » dans PARENTEAU, Roland (dir.). 1992. *Management Public : Comprendre et gérer les institutions de l'État*. Sillery : Presses de l'Université du Québec. pp. 251-271.

OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE. (Page consultée le 11 octobre 2007). *Le grand dictionnaire terminologique*, [en ligne], [http://w3.granddictionnaire.com/btml/fra/r\\_motclef/index1024\\_1.asp](http://w3.granddictionnaire.com/btml/fra/r_motclef/index1024_1.asp)

PETERS, Guy. 2001. *The future of governing*. Kansas : University Press of Kansas. 260p.

PETERS, Guy. 2004. *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The quest for control*. London and New York : Routledge. 300p.

PRICE, Don K. 1946. « Democratic administration », dans MARX, Fritz Morstein (ed.). 1946. *Elements of Public Administration*. New Jersey : Prentice Hall. p. 66-72.

SAVOIE, Donald J. 1999. *Governing from the Centre*. Toronto : University of Toronto Press. 440p.

SVARA, James H. 2001. « The Myth of Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration », dans *Public Administration Review*. 61 : 2 (March/April), pp.176-183.

WILSON, Woodrow. 1887. « The study of administration », dans *Political Sciences Quarterly*. 2 : 2 , p. 197-222.