

ACTEURS

UN LEADERSHIP EST-IL POSSIBLE DANS LA FONCTION PUBLIQUE?

par Jean-Claude Deschênes

Il est loisible pour le personnel de toute organisation, et particulièrement dans les grandes organisations, d'adopter une attitude attentiste, réactive, sécuritaire, passive ou, au contraire, une attitude faite d'initiative, de projets, de démarches nouvelles, d'imagination et de créativité.

La nature humaine est essentiellement la même dans tous les milieux. Comment se fait-il alors que, dans l'opinion publique, on attribue la passivité et la lourdeur davantage aux fonctionnaires qu'aux employés du secteur privé? Il est vrai que la permanence de l'État, comparée à l'insécurité économique des entreprises privées, crée chez le personnel des sentiments différents face à l'avenir, aux risques, à l'instabilité et à la compétition. Il est aussi vrai que la sécurité d'emploi à vie, acquise principalement par les syndicats comme protection contre les aléas cycliques des élections et le népotisme, entraîne un certain risque de statu quo. Il est aussi vrai que le rôle même de l'État, par sa capacité de légiférer sur les activités de la société et par son caractère monopolistique, peut influencer l'attitude de ceux qui le représentent. C'est là un effet pervers des caractéristiques de l'État lui-même.

Enfin, il est vrai aussi que le fonctionnaire, de quelque niveau qu'il soit, est et doit demeurer sous l'autorité des représentants du peuple. C'est à ces derniers qu'il appartient de constituer le gouvernement et c'est à celui-ci qu'il appartient de parler et d'agir au nom de l'État. Le vedettariat personnel n'a pas droit de cité dans la fonction publique.

Sous la pression constante et énorme que vivent les membres du gouvernement, et face à des comportements parfois inacceptables de la part de certains fonctionnaires, il arrive à l'autorité politique d'être impatiente et de blâmer publiquement un groupe de fonctionnaires. Et ceux-ci n'ont pas le même droit de parole à cause du devoir de réserve. Il arrive aussi aux instances politiques d'imputer aux fonctionnaires des difficultés rencontrées (lois ou

programmes plus ou moins efficaces ou équitables, effets négatifs de rationalisations opérationnelles ou budgétaires, crises difficiles à contrôler, déséquilibres régionaux, etc.). Dans tous les régimes vraiment démocratiques, une certaine tension interne est inévitable entre les élus et l'appareil administratif de l'État. Cette tension comporte d'ailleurs des avantages institutionnels quant à la qualité de la vie démocratique.

Dans un tel contexte, est-il possible aux membres de l'appareil administratif de faire preuve de leadership? Est-ce même souhaitable?

Si le rôle des fonctionnaires se limitait strictement à l'application des lois et des règlements, on pourrait douter de la pertinence des qualités d'imagination, de créativité et d'initiative inhérentes au leadership. Mais si, au contraire, le rôle du fonctionnaire est d'agir à la fois en amont et en aval des décisions politiques, un leadership prend alors tout son sens.

C'est, de fait, une responsabilité majeure de la fonction publique non seulement d'appliquer les lois, mais d'en mesurer les effets et de proposer éventuellement des correctifs. Il est remarquable, à ce sujet, que le premier principe du Code de déontologie de l'American Society of Public Administration s'énonce ainsi (remarquez bien la deuxième partie): «*Relations aux lois*: le terme très large de «relations» réfère aussi bien à connaître les lois qui gouvernent son travail, connaître les appareils législatifs qu'à agir sur les lois pour faire connaître à qui de droit les contradictions et les omissions, pour proposer des améliorations».

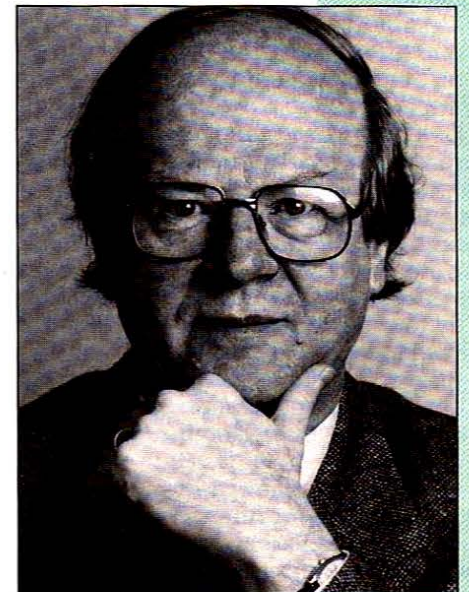
D'autre part, tous les gouvernements des pays démocratiques insistent de plus en plus sur la nécessité d'accroître l'efficacité de l'État. Or, celle-ci passe inéluctablement par la délégation aux fonctionnaires de responsabilités accrues et d'une certaine marge de manœuvre et d'interprétation (avec l'obligation d'en rendre compte, i.e. l'imputabilité). Cette évolution généralisée met l'accent sur l'efficacité et la

responsabilité. Et qui dit efficacité et responsabilité dit inévitablement: initiative, projets, changements, soit des notions faisant appel à l'exercice d'un certain leadership.

LEADER OU AGENT DE SÉCURITÉ

S'il n'existe aucun comportement type ni aucun modèle qui garantisse l'efficacité d'un gestionnaire, il existe, toutefois, une caractéristique essentielle qui permet non seulement de faire face aux changements mais de les prévoir et même d'en créer. Il s'agit du leadership.

Cet attribut est difficile à définir parce qu'il s'exprime de diverses façons et à travers divers types de personnalité. Pour ma part, je pense qu'en simplifiant un peu mais sans excès et en se fondant sur l'expérience, on peut discerner deux types fondamentaux de dirigeants: l'un incarne la prudence et la sécurité, l'autre incarne l'initiative, le leadership.



Jean-Claude Deschênes, directeur du Centre de développement des cadres supérieurs, ENAP

Le gestionnaire leader est à la fois télescope, périscope et microscope

Dans la réalité quotidienne, il est bien évident qu'on ne retrouve à l'état pur ni l'un ni l'autre de ces deux types et que les deux sont nécessaires, mais essayons néanmoins de cerner quelques comportements observables de ces deux types fondamentaux.

■ L'esprit de sécurité se caractérise aussi par le fait qu'il demande et attend toujours une autorisation spécifique avant d'agir.

Le leader, au contraire, initie lui-même l'action et prend la décision qu'il juge opportune.

■ L'esprit de sécurité est toujours conscient et respectueux des règlements qui doivent dicter la conduite à tenir en toute situation.

Le leader se préoccupe surtout des besoins à satisfaire et des défis à relever, parfois même en dépit des règlements.

■ L'esprit de sécurité n'agit que sur les points où il y a un accord généralisé du milieu.

Le leader, au risque de surprendre et parfois même de déplaire, tâche d'entraîner les autres dans la voie qu'il estime la meilleure.

■ L'esprit de sécurité s'efforce de tout prévoir et de tout circonscrire, par méfiance envers les initiatives individuelles et les déviations et par crainte des erreurs des collaborateurs.

Le leader, confiant en lui-même, fait aussi confiance aux individus et accepte même que des erreurs se produisent.

■ L'esprit de sécurité souhaite le minimum de changements et ne

s'efforcera de s'y adapter que s'il y a nécessité et en n'agissant qu'à «la marge».

Le leader est lui-même acteur, créateur de changements et partisan d'initiatives originales.

■ L'esprit de sécurité favorise généralement une organisation fortement hiérarchisée à plusieurs niveaux et mettant l'accent sur les processus.

Le leader favorise une organisation souple et mobile avec une insistance sur le pourquoi et les résultats plutôt que sur le «comment» et les procédures.

■ L'esprit de sécurité évite tout conflit et en nie même l'existence.

Le leader, sans vouloir en créer, les reconnaît et veut en négocier la terminaison.

■ L'esprit de sécurité privilégie l'autorité formelle et les contrôles.

Le leader se meut aisément dans l'informel et insiste sur les résultats et les progrès.

Bref, l'esprit de sécurité est axé sur les expériences du passé qu'il incorpore sous forme d'une réglementation de plus en plus précise et coercitive alors que le leader est axé sur l'avenir qu'il prépare avec énergie et qu'il veut influencer. Quant à la relation à développer avec les autres parties concernées par un projet ou un problème, le leader agit essentiellement par sa force de conviction et sa capacité à convaincre.

AVOIR RAISON OU CONVAINCRE

■ Que ce soit dans les rapports avec des individus ou des groupes organisés (municipalités, entreprises, organismes, établissements, médias, etc.);

■ que ce soit dans les rapports au sein du gouvernement avec les organismes centraux, les organismes publics ou entre les ministères;

■ que ce soit dans les rapports à l'intérieur d'un même ministère, i.e. entre les unités administratives ou entre les membres du personnel de ce ministère. On a toujours le choix, en

termes de comportement, entre avoir raison ou convaincre.

Avoir raison, c'est être pleinement persuadé de servir «la» cause, de savoir ce qu'il faut faire et de dénigrer, ignorer ou rejeter ceux qui ne pensent pas comme soi. Bref, «les autres» doivent reconnaître et respecter nos valeurs et notre expertise.

Convaincre consiste, au contraire, non seulement à avoir une assurance, mais aussi à écouter et même rechercher les points de vue d'autrui pour en comprendre le pourquoi et les mérites, à étayer davantage sa propre argumentation et même à la compléter par l'inclusion des préoccupations et des valeurs de l'autre partie.

Avoir raison, c'est dominer, c'est gagner et en jouir avec triomphalisme. Convaincre (l'étymologie l'indique), c'est «vaincre avec», c'est-à-dire amener l'autre à épouser son point de vue. C'est progresser ensemble et obtenir une adhésion réelle.

Ainsi, convaincre, c'est savoir trouver, avec d'autres

intervenants, une façon de mettre au point une nouvelle législation ou réglementation. Convaincre, c'est accroître ses connaissances et donc son argumentation par des projets de recherche pertinents et en partenariat. C'est justifier des modifications de programmes et non les dicter en jouant de son statut ou de son autorité formelle.

Dans une même organisation, convaincre, c'est assurer les autres unités administratives de sa collaboration sincère et réelle. Convaincre, c'est rencontrer des gens pour analyser des problèmes et développer ensemble des solutions, plutôt que de s'isoler et de communiquer par des mémos qui ont en réalité pour fonction de constituer d'éventuels alibis. Convaincre, c'est chercher ensemble (en comité de direction, en table de concertation ou autrement) les solutions aux problèmes et les améliorations aux situations existantes.

Convaincre, c'est faire preuve de respect envers les autres, c'est-à-dire avoir la capacité de rester en contact avec ceux et celles dont on ne partage pas les opinions, les priorités ni les valeurs, plutôt que de les ignorer ou de les vilipender.

LA NECESSITÉ DE PROPOSER, CONVAINCRE, ENTHOUSIASMER

L'État étant omniprésent dans la vie des sociétés modernes, ceux qui le servent de l'intérieur à titre de fonctionnaires ont de grandes responsabilités pour favoriser l'adaptation de l'action étatique aux caractéristiques nouvelles, complexes, pluralistes et mouvantes de ces mêmes sociétés. Et plus son mandat est large et important dans l'organisation de l'État, plus grand sera son devoir d'ajuster les interventions de l'État en fonction des besoins et des possibilités réelles.

Le premier devoir des

L'État ne peut être absent des grands défis que doit relever notre société

fonctionnaires, et particulièrement des gestionnaires et des hauts fonctionnaires, est donc de proposer aux autorités politiques les ajustements requis ou souhaitables. Et ce, dans les lois et les règlements, dans les budgets, dans les conventions collectives ou les contrats de partenariat, dans les programmes et les services, dans les processus gouvernementaux ou opérationnels. L'État moderne tend partout à se recentrer sur ses missions de base et à redéfinir ses modes d'intervention. Qui mieux que les responsables de ces activités peut, par ses informations, en analyser les effets et les limites et en évaluer l'efficacité?

Bref, en amont des décisions politiques, tout gestionnaire public exerce un triple rôle de vigie. La vigie, c'est l'écoute attentive, c'est l'œil qui non seulement voit mais cherche, scrute, observe et s'efforce de comprendre pour mieux agir. Le gestionnaire leader est à la fois télescope, périscope et microscope. Télescope, en ce qu'il voit loin, regarde les grands ensembles et leur interdépendance. Sa culture lui permet de bien «lire» les grands courants de la société et leurs effets éventuels sur son organisation. Périscope, en ce qu'il sait examiner son environnement, l'organisation, les caractéristiques et les modes de fonctionnement de son milieu immédiat. Microscope, en ce qu'il connaît avec beaucoup d'acuité les forces et les faiblesses, les problèmes et les aspirations des membres de son organisation.

Ce triple rôle de vigie exercé en amont de l'action se poursuit par l'action directe envers les autres (groupes, personnes, organismes, etc.). À cette étape, le principal outil de travail, c'est la personne elle-même et notamment sa capacité de convaincre et de mobiliser.

Il faut d'ailleurs remarquer

l'émergence actuelle du mot mobiliser. Faut-il rappeler ici que:

■ ce mot signifie d'abord «fournir des mobiles», i.e. des raisons d'agir, un sens à l'action;

■ les mots «mobiliser» et «émotion» ont la même origine étymologique, i.e. mettre en mouvement.

D'où la nécessité d'insérer même les émotions dans l'administration. La vie en société, pas plus que la vie privée, ne saurait se résumer en une série rationnelle de courbes statistiques ni en la sécheresse de textes législatifs.

Ne serait-il pas à propos que non seulement on veuille, dans l'appareil de l'État, «se mobiliser», mais qu'on vise aussi la résurgence d'un certain enthousiasme? Enthousiasme inspiré par la noblesse du mandat, par l'importance d'agir et par l'utilité du service à rendre aux concitoyens et concitoyennes.

CONCLUSION

Un leadership est-il possible dans l'administration publique? Certes, il l'est. Plus encore, cela est essentiel.

En effet, l'État ne peut être absent des grands défis que doit relever notre société. C'est même sa raison d'être.

L'État ne peut échapper à des adaptations ni à une certaine «modernisation» de ses modes d'intervention.

L'État se doit d'ajuster constamment sa gestion des programmes et sa gestion des ressources aux exigences et aux attentes actuelles de la société et à l'évaluation des pratiques administratives les plus efficaces.

Pour ce faire, il est inévitable que les gestionnaires, et surtout les hauts fonctionnaires, exercent au sein de l'appareil de l'État un leadership certain et qu'ils sachent proposer, convaincre et enthousiasmer.