

Mehr Licht ! Plus de lumière !

Septembre 2006



éclipse totale de soleil¹

L'étude du leadership dans le secteur public : état de la situation

Stéphane Delisle², MAP

et

Natalie Rinfret, Ph.D.

S'il existe au moins un aspect du leadership qui rassemble les spécialistes plus qu'il ne les divise, c'est l'idée voulant que le leadership se présente comme un vecteur d'efficacité dans les organisations dont les effets ont été reconnus et mesurés à travers une multitude de recherches empiriques (OCDE, 2001; Van Wart, 2003). En effet, certains chiffres parlent d'eux-mêmes : Bass a recensé dans son ouvrage majeur en 1990 plus de 7 500 références empiriques et quasi empiriques portant sur le leadership. Malgré ce nombre élevé, seulement une infime fraction est consacrée au leadership dans le secteur public. Par exemple, en 61 ans, la prestigieuse revue *Public Administration Review* spécialisée dans la recherche sur le secteur public a publié 25 articles sur le leadership (Van Wart, 2003). Quant aux ouvrages majeurs consacrés exclusivement au thème du leadership dans le secteur public, leur nombre demeure peu élevé comparativement à celui du secteur privé³. Force est d'admettre, à la suite de Terry (1995), que la recherche sur le leadership dans le secteur public a été négligée. Alors comment expliquer que l'étude du leadership dans le secteur public ne suscite pas autant l'intérêt des chercheurs ?

¹ Source : http://membres.lycos.fr/slam42/Evenements/pages_accueil/Eclipses_Soleil.html

² Les auteurs remercient M. Gilbert Charland, Ex-sous-ministre au gouvernement du Québec et administrateur invité à l'ENAP, qui a bien voulu nous faire part de ses précieux commentaires.

³ Même si Van Wart ne propose pas de nombre, sa brève recension fait allusion à une dizaine d'auteurs seulement originaires des États-Unis.

En dépit des difficultés d'ordre contextuel et épistémologique auxquelles font face tous les chercheurs qui s'intéressent au phénomène du leadership (Dahl, 1947; Baliga & Hunt, 1988; Brunner, 1997; Kiel, 1994), il semble que l'existence du leadership dans le secteur public soit à peine perceptible en vertu de la croyance voulant qu'il soit occulté par l'approche scientifique et technique de la gestion, réduisant ainsi son influence dans le milieu des organisations publiques (Redford, 1969). De plus, certains auteurs pensent que les leaders publics exercent peu d'influence considérant le jeu des forces à l'œuvre, tant dans l'environnement externe que dans l'environnement interne, notamment au sein de l'interface politico-administrative (Bass, 1985; Terry, 1995). Enfin, le nombre de chercheurs qui s'intéressent au leadership du secteur public étant plus limité, il va sans dire que les thèmes en lien avec le sujet ne peuvent pas être traités avec le même foisonnement (Van Wart, 2003). Même si elles demeurent discutables, ces raisons permettent tout de même de constater l'existence d'un écart au sein de la littérature spécialisée sur le leadership considérant que la majorité des informations provient de l'analyse du leadership dans le secteur privé.

Malgré cet écart, quatre questions préoccupent principalement les chercheurs dans l'étude du leadership, tant dans le secteur privé que public (Van Wart, 2003) :

- I. Sur quoi les leaders doivent concentrer leur attention ? La gestion efficace et efficiente des processus, le développement des personnes ou la direction de l'organisation ?
- II. Jusqu'à quel degré le leadership influence-t-il vraiment l'organisation ?
- III. Est-ce que certaines personnes possèdent un sens inné du leadership ou le développent-elles avec le temps ?
- IV. Quel est le style de leadership jugé le plus efficace ?

L'avenir du leadership dans le secteur public

Afin de documenter la problématique du leadership dans le secteur public, les chercheurs sont conviés à construire des théories qui tiendront compte de l'environnement unique et des contraintes propres à ce secteur (Van Wart, 2003; Denis, Langley & Rouleau, 2005). En effet, les organisations publiques semblent présenter des différences avec celles du secteur privé que les chercheurs doivent prendre en considération (Rainey, 1991; Nutt & Backoff). Par exemple, les leaders font face à un degré de complexité plus élevé dans la gestion des organisations publiques parce que leur liberté d'action se trouve limitée par la présence de facteurs situationnels inhérents au secteur public comme la dichotomie bureaucratie-démocratie, la structure centralisée-décentralisée et concentrée-déconcentrée du pouvoir et la présence d'objectifs divergents, parfois même contradictoires (Tremblay, 2002; Denis, Langley & Rouleau, 2005). La centralisation du pouvoir, la présence des médias et de l'Internet, les exigences de la nouvelle Loi sur l'administration publique et son incidence sur l'éthique managériale dans les administrations publiques sont autant de facteurs non négligeables qui devront être explorés puisqu'ils interpellent directement le pouvoir d'action et d'influence des leaders publics. En regard de l'administration publique québécoise, ces facteurs sont d'autant plus pertinents qu'ils varieront suivant la position occupée par le leader au sein de l'appareil public : on peut faire l'hypothèse que le type de leadership requis au niveau politique n'est pas le même que celui attendu chez les gestionnaires au

niveau opérationnel ! Pourtant, qu'il soit ministre, cadre supérieur ou intermédiaire, tout leader public demeure ultimement au service du bien public et, par le fait même, garant de la confiance des citoyens. La marge d'erreur des gestionnaires publics comme des politiciens se trouve réduite particulièrement dans un contexte de rigueur budgétaire et de contrôle de la croissance des dépenses publiques.

Sans contredit, depuis les dernières décennies, le paradigme traditionnel du leadership a changé pour s'adapter à la nouvelle réalité des organisations publiques. Les notions d'autorité et de pouvoir n'étant plus les mêmes dans la société postmoderne, le rapport d'influence entre le leader et ses collaborateurs s'est donc transformé : le paradigme actuel du leadership ne fait plus du leader un meneur, mais un mobilisateur capable de rallier des personnes autour de valeurs, de priorités et d'idées et ce, à tous les niveaux de l'organisation (OCDE, 2001). Voilà en fait ce que les gouvernements démocratiques semblent du moins rechercher : « ... des individus qui vont promouvoir les adaptations institutionnelles dans l'intérêt du public. » (OCDE, 2001, p.17). Loin d'être une valeur neutre, le leadership apparaît comme un moyen sûr et efficace pour guider le changement des individus sans lesquels il est impossible de changer les organisations publiques. Au sein des pays membres de l'OCDE, dont le Canada fait partie, voici quelques exemples des composantes du leadership qui devraient être préconisées chez les gestionnaires et les hauts dirigeants (OCDE, 2001) :

- s'attacher à l'obtention des résultats ;
- remettre en question les postulats ;
- s'ouvrir à l'apprentissage venu de l'extérieur ;
- comprendre l'environnement et son influence ;
- penser et agir de façon stratégique ;
- mettre au point de nouvelles structures et modalités de travail ;
- élaborer et communiquer une vision personnelle du changement.

Même si l'actuel *Profil gouvernemental de compétences du personnel d'encadrement* (Secrétariat du Conseil du trésor, 2005) en vigueur au gouvernement du Québec s'inspire en partie des grandes tendances mondiales en matière de leadership, il n'en demeure pas moins qu'aucune théorie intégrée sur le leadership dans le secteur public adaptée au contexte de l'administration publique québécoise n'existe pour le moment. De surcroît, ce déficit se fait d'autant plus remarqué lorsque l'on constate l'influence dominante de la littérature anglo-saxonne sur le leadership dans son ensemble.

Un défi de taille attend les chercheurs et les praticiens qui devront non seulement réfléchir sur les paramètres relatifs au secteur public, mais aussi penser à une forme de leadership adaptée à la réalité de l'État québécois qui est de desservir la population en termes de biens publics. Est-ce que les leaders publics doivent être proactifs dans leurs interventions au sein des organisations publiques? (Denis, Langley & Rouleau, 2005). Deux visions sont proposées pour répondre à cette question. La première, dite entrepreneuriale, revendique l'idée qu'il faut des leaders autonomes et dynamiques pour servir efficacement le public. Cette vision entrepreneuriale du leadership est inspirée par le secteur privé et aussi par le modèle du leadership transformationnel qui voit, entre autres, le leader comme un porteur de

vision. À l'opposé, la seconde⁴ est plus traditionnelle car elle fait du leader public le gardien du bien et des valeurs communes dont le rôle consiste essentiellement à appuyer les autorités politiques dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques publiques. (Redford, 1969; Terry, 1995). En guise d'exemple, au Québec, le débat sur la discrétion s'illustre par le rôle joué par les sous-ministres qui, dans la sphère de l'administration, doivent répondre des moyens qu'ils ont choisis pour atteindre les objectifs décidés par les ministres (Bernard, 1987).

Somme toute, tout un champ de connaissance est encore à défricher pour arriver à comprendre l'incidence du leadership dans la gestion des institutions publiques qui assurent le maintien de services publics de qualité, offerts par l'État québécois dans le contexte de son régime parlementaire.

Références

BALIGA, B. R. & HUNT, J. G. (1988). An organizational life cycle approach to leadership, dans J. G. HUNT, B. RAJARAM BALIGA, H. PETER DACHLER & CHESTER A. SCHRIESHEIM (Ed.), *Emerging leadership vistas*, Lexington, Lexington Books.

BRUNNER, R. D. (1997). Teaching the Policy Sciences : Reflections on a Graduate Seminar, *Policy Sciences*, 39 (2) : 217-231.

BASS, B. M. (1985). *Leadership and Performance Beyond Expectations*, New York, Free Press.

BASS, B. M. (1990). *Bass & Stogdill's Handbook of Leadership*, New York, Free Press.

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

DAHL, R. A. (1947). The science of public administration : three problems, *Public Administration Review*, 7 (1) : 1-11.

DENIS, J.-L., LANGLEY, A & ROULEAU, L. (2005). Rethinking leadership in public organizations, dans E. FERLIE, L.E. LYNN, & C. POLLITT (Ed.), *The Oxford Handbook of Public Management*, New York, Oxford University Press.

KIEL, L. D. (1994). *Managing Chaos and Complexity in Government*, San Francisco, Jossey-Bass.

NUTT, P. C. & BACKOFF, R. W. (1992). *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass.

OCDE. (2001). *Le secteur public au XXIe siècle : repenser le leadership*, Paris, Éditions de l'OCDE.

RAINEY, H. G. (1991). *Understanding and Managing Public Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass.

REDFORD, E. (1960). *Democracy in the Administrative State*, New York, Oxford University Press.

SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR. (2005). *Profil gouvernemental de compétences du personnel d'encadrement*, Québec, Bibliothèque national du Québec.

⁴ *stewardship vision* qui est traduit ici par « vision du serviteur de l'État ».

TERRY, L. D. (1995). *Leadership of Public Bureaucracies : the Administrator as Conservator*, Thousand Oaks, Sage Publications.

TREMBLAY, S. (2002). Thématique américaine en éthique appliquée, *Télescope*, 9 (1) : 10-13.

VAN WART, M. (2003). Public-sector leadership theory : an assessment, *Public Administration Review*, 63 (2) : 214-228.