

La construction sociale de la réussite et du leadership

Carrefour de la réussite au collégial

Isabelle Fortier, ENAP

2 mai 2007

Plan de la présentation

- Perspective critique du leadership en administration publique
- Contexte général de gestion de la performance
 - Gouvernement gestionnaire
 - Performer sa performance
- Une fonction cruciale des organisations publiques
- L'échec comme partie intégrante de la réussite
- Et le leadership maintenant là-dedans?

Leadership

- Focus traditionnel sur le leader (traits, compétences)
- Leadership comme processus (relations, interactions, comportements)
- Leadership en tant que création et gestion du sens (en contexte)
- En administration publique, quelle sont les différentes légitimités pour cette création du sens?

Inspiration pour le sens de l'action publique

- John Clarke, «Performing for the public: Doubt, desire and the evaluation of public services»
- Paul Hoggett, «Service to the public: The containment of ethical and moral conflicts by public bureaucracies»
- Dans Paul Du Gay (ed.) (2005) *The Values of Bureaucracy*, UK; Oxford University Press.

La création et la gestion du sens

- En administration publique, la séparation entre l'élaboration des politiques et leur 'opérationnalisation' est trompeuse
- La mise en œuvre implique toujours une interprétation liée au contexte institutionnel local et ses enjeux spécifiques
- La création du sens pour l'action doit se faire à tous les niveaux (lieu d'intégration des dimension techniques et des valeurs)
- Comment articuler le sens d'une politique de la réussite?

Contexte de gestion de la performance

- La montée du néolibéralisme
- La confiance envers le pouvoir régulateur du marché
- La crise fiscale et budgétaire des États
- La difficulté de contrôle de la prestation des services fragmentée et 'autonomisée'
- Les nouveaux enjeux de la diversité (reconnaissance des différences des besoins et aspirations de la population)
- Déclin de la déférence envers l'autorité et la montée du cynisme envers les institutions

Constats

- L'intérêt public devient plus complexe à définir
- Les services publics 'uniformes' ne suffisent plus
 - Citoyens veulent plus de choix (variété des besoins)
 - Veulent des services adaptés et flexibles
- Le service public fait face à des enjeux contradictoires:
 - Demandes de services de qualités supérieures
 - Ressources de plus en plus réduites pour les produire

Contexte de gestion de la performance

- La performance des services publics est devenue une préoccupation centrale du gouvernement
- Évaluer, comparer et améliorer la performance
 - Un instrument pour contrôler et gérer les services publics ‘à distance’
 - En réponse à la fragmentation et la dispersion
 - En réponse au scepticisme et cynisme du public

L'introduction des mécanismes de marché dans le service public

- Théorie des choix publics basée sur une conception humaine centrée sur l'individu (responsabilité individuelle)
 - Individus et organisations centrés sur leurs intérêts personnels
 - L'appât du gain comme source de motivation
 - (Plutôt que sur l'altruisme, l'éthique professionnelle et l'intérêt collectif)

Les marchés :

- Bons indicateurs des volontés populaires (plus que les élections)
- Source de légitimité démocratique (pragmatisme)
- Équilibre offre à la demande (ce que nous voulons)
- Offrent donc le choix
- La concurrence est source d'innovation et d'économie

Projet politique: la gestion de la performance

- S'appuie sur la crise fiscale (construction du problème) pour légitimer la solution:
 - Démonstration que la situation est prise au sérieux
 - Économie et efficacité en tant que principaux enjeux de la réponse au problème (un appareil d'État 'gaspilleur' de fonds publics)
 - Solution technique en lien avec la gestion des services qui gomme les arbitrages politiques à faire
 - Contractualisation des rapports
 - Distanciation de la responsabilité politique (arm's length control)

L'État gestionnaire

- Un gouvernement 'performant':
- Aversion à la dette, réduction des impôts, réduction de la taille de l'État, amélioration des services
- Responsable de la gestion de la **performance** des services publics
 - Réduit à son rôle de fournisseur de services
 - Se montre engagé face à la prestation et à l'amélioration des services
 - Donne lieu à la culture de l'audit

L'État gestionnaire

- Son rôle: attribuer/mesurer/gérer/évaluer les services
 - Établir les standards
 - Rassembler les évidences
 - Célébrer les succès
 - Identifier et blâmer les échecs
- Logique comparative et compétitive (source de motivation à la performance et à l'innovation)
- Donne accès à de l'info pour effectuer des choix

La conformité organisationnelle

- L'évaluation de la performance implique (nécessite) la conformité et la coopération organisationnelle
- Pour pouvoir effectuer un audit, une organisation doit se rendre 'auditable'
 - Formatage des données
 - Préparation des évidences
 - Élaboration de narratifs explicatifs

L'évaluation de la performance

- Ses prétentions:
 - Pas de doute sur sa pertinence: la situation se doit d'être contrôlée (argent public et crise budgétaire)
 - Objectivité (énoncés de vérité)
 - Neutralité/indépendance
 - Transparence
- En réalité
 - Perméable aux intérêts
 - Obscurcit certains aspects au profit de d'autres
 - Comporte un exercice de jugement de valeur
 - Mais toute référence à cela insinue une excuse ou une faiblesse

Comment se définit la performance

- Une construction sociale toujours contingente
- La performance n'existe pas comme un réalité qu'il ne reste qu'à découvrir (attributs qu'ils suffit de mesurer)
- Elle n'existe pas indépendamment de la conception que l'on s'en fait (donc plusieurs conceptions)
- Elle 'est' ce que des gens se mettent d'accord pour dire qu'elle 'est' (consensus ou contentieux?)

La performance comme 'performance': du gouvernement/ de l'organisation

- Les organisations ont un double enjeu du sens
 - Gérer l'organisation de manière à 'performer' selon les critères établis et se rendre 'auditable'
 - En faire une 'performance' ('put on a show': Clarke, 2005)
 - Se présenter comme une organisation performante devant plusieurs audiences (clients, compétiteurs, collaborateurs, ministère)
 - L'échec à l'un **ou** l'autre des enjeux conduit à un 'échec'

Gérer la 'performance'

- La gestion de la 'performance' devient un enjeu central (stratégique même) pour l'organisation
- Une énergie et une attention importante de de l'organisation va se dédier à gérer la 'présentation' de la performance organisationnelle afin d'attester de ses accomplissements (ressources, temps)
- Se traduit de manière descendante du gouvernement à l'État, au niveau du service, à l'organisation, au département, à l'individu...

Les produits de la performance

- L'évaluation de la performance *produit* le 'succès'
- Le succès ainsi produit est une construction sociale (tout comme l'échec)
- Produit des anxiétés et du stress
 - Fait-on la bonne chose? Assez? Est-ce que notre situation particulière va être reconnue? Que savent-ils déjà et que veulent-ils savoir encore? Quels sont les agendas cachés?

La spirale du succès

- Distorsion de l'action publique: «ce qui est mesuré devient ce qui est fait»
- Le succès devient une ressource politique et un avantage compétitif (surtout en contexte de marché)
- Ce qui accentue les ressources mises sur la gestion de la réputation (mettre en évidence des réussites et cacher les problèmes ou les échecs)
- Diminution du sens et de la pertinence ainsi que des capacités d'apprentissage organisationnel (anti-leadership?)

Un moment de réflexion et de contextualisation

- Chez-vous...
- Qu'implique *la réussite* en tant que 'performance' organisationnelle? (Dans les 2 sens)
- Qui la définit? Qui la vit au quotidien?
- Que signifie 'réussir' dans ce sens de 'performer' pour l'organisation? Quelles sont vos audiences?
- À quel prix votre réussite? Avez-vous peur d'échouer?

Enjeux organisationnels

- Peut être perçue comme un processus intrusif qui menace de détruire la réputation organisationnelle
- Tension entre le centralisme de l'État, les enjeux locaux et la dynamique professionnelle (autonomie, capacité d'exercer son jugement, enjeux de recrutement, rétention, motivation du personnel)
- Clientélisme
- Crée des tensions face à la collaboration et les partenariats (logique comparative)

La performance comme une 'performance'

- Permet de révéler sa construction sociale
- Permet d'ouvrir la réflexion sur qui sont les 'acteurs' et les 'audiences' de la performance
- Permet une perspective critique sur les enjeux politiques, les processus et les produits de la performance

La création et la gestion du sens

- En administration publique, la séparation entre l'élaboration des politiques et leur 'opérationnalisation' est trompeuse
- La mise en œuvre implique toujours une interprétation liée au contexte institutionnel local et ses enjeux spécifiques
- Les moyens de mise en œuvre ne sont donc pas neutres par rapport au sens de la politique

Un lieu privilégié

- Les organisations publiques ne sont pas que fournisseurs de services
- **Mais le lieu de la concrétisation d'un type de relations sociales qu'une société souhaite se donner**
- La création du sens pour l'action doit se faire à tous les niveaux (lieu d'intégration des dimension techniques et des valeurs)

La nature conflictuelle de l'action publique

- Dans une société pluraliste, les conflits de valeurs (particularisme/universalisme) sont insolubles
- Les acteurs publics, surtout en première ligne, sont confrontés quotidiennement à la complexité et à la diversité présentes dans la société
- L'application quotidienne des politiques aux différentes tâches et aux cas particuliers ne se réalise que par l'application du jugement discrétionnaire des acteurs
- S'ajoute une autre tension entre une éthique de la considération pour autrui et une éthique de la justice

L'espace 'dilemmatique'

- Ces conflits insolubles et les valeurs incommensurables créent des 'espaces dilemmatiques' à l'intérieur desquels les acteurs doivent agir
- Le sentiment d'inévitablement devoir décevoir, le sentiment d'impuissance, parfois même d'échec (internalisation du conflit et sentiment de responsabilité)
- Comment créer du sens à l'action et la supporter?

Rôle de récipient des anxiétés sociétales

- *Containment of social anxieties* (Hoggett, 2005)
 - Des sentiments collectifs relativement durables dans une société
 - Aux dimensions existentielles, historiques et culturelles
 - Qui fondent l'ambivalence des sujets

Deux types d'anxiétés

- Des éléments de fatalité qui sont craints et qui nous mettent en contact avec notre dépendance et nos limites (difficultés intellectuelles, physiques, psychologiques, passage à l'autonomie et à l'âge adulte, etc.)
- Des éléments d'ombre ou de destruction en soi où la culpabilité nous assaille (dépendances, violence, etc.)
- Si elles deviennent intolérables, elles sont projetées sur autrui et forment la base du rejet et de l'indifférence

Les institutions comme lieu de l'action publique

- Être récipiendaire de ces anxiétés sociales consiste à:
 - Créer un environnement facilitant à l'intérieur duquel les sujets aliénés par ces anxiétés peuvent les surmonter et s'en accommoder, bien que sans les faire disparaître
 - Cet acte de contenir et le dialogue qu'il ouvre peut éviter ou prévenir le clivage moi/non moi) et la projection, destructrice du tissu social et de la solidarité

Collusion citoyens-État

- Ce n'est pas une collusion citoyen-État pour renvoyer le 'problème' social à l'organisation pour ne plus le voir (citoyen) et pour se donner une légitimité démocratique (voyez, on s'en occupe)
- À ce jeu-là certaines organisations sont vouées à l'échec
- Doit déboucher sur un dialogue avec les citoyens et une démocratisation à tous les niveaux de l'AP

La stratégie d'échouer 'mieux'

- Face au dilemme, la première solution est de faire de son mieux
- La réaction protectrice et défensive verse dans le cynisme (désengagement)
- La proposition est la posture ironique:
 - Accepter l'incomplétude et l'échec comme des caractéristiques essentielles de la vie sociale mais continuer d'agir comme si la complétude et la réussite étaient possibles

Leadership

- *«In contrast to much of contemporary management discourse with its 'heroic' picture of the change embracing, transformational leader in search of excellence, I suggest a 'tragic' perspective better describes the position of the public official for whom resilience in the face of frustration is perhaps the primary attribute. Instead of chimerical pursuit of fail-safe procedures and 'total quality', public bureaucracies would be better advised to seek 'good enough' solutions which are satisficing rather than maximizing.»*

Concrètement

- Choisir ses 'échecs'
- Développer l'art d'exercer son jugement
- Reconnaître les besoins émotionnels des agents qui vivent dans ces espaces dilemmatiques et qui subissent les tensions des conflits de valeurs
- Créer des espaces de dialogue et de partage d'expérience
- Créer des espaces de participation
- Reconnaître les limites de l'organisation (et de son personnel)

Le sens de la réussite comme base du leadership institutionnel

- Quelles sont les anxiétés sociales que vos jeunes apportent pour être contenues dans votre institution?
- Quels sont les espaces de dialogue et de liens avec eux sur ces sujets?
- Quels espaces dilemmatiques la réussite comme politique crée-t-elle pour chacun?
- Quelles seraient vos «*good enough*» objectifs?
- Quelles seraient vos zones d'échec choisies?