

***LE RÔLE ET LES DÉFIS CONTEMPORAINS
DES SOUS-MINISTRES DU
GOUVERNEMENT DU CANADA***

Jacques Bourgault

Janvier 2003

**CENTRE
CANADIEN DE
GESTION**

**CANADIAN CENTRE
FOR MANAGEMENT
DEVELOPMENT**

Pour plus d'information ou pour obtenir des copies supplémentaires,
veuillez communiquer avec le Groupe de la recherche et des
relations universitaires du Centre canadien de gestion.

Téléphone : (613) 947-3682

Télécopieur : (613) 992-1736

Courriel : publications@ccmd-ccg.gc.ca

*Les opinions exprimées sont celles de l'auteur
et ne reflètent pas nécessairement celles du
Centre canadien de gestion.*

© Centre canadien de gestion 2003

**Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque
nationale du Canada**

Bourgault, Jacques, 1945-

Le rôle et les défis contemporains des sous-ministres du
Gouvernement du Canada

Texte en anglais et en français disposé tête-bêche.

Titre de la p. de t. addit. : The contemporary role and challenges of
deputy ministers in the government of Canada.

ISBN 0-662-67120-1

No de cat. SC94-96/2003

I. Hauts fonctionnaires – Canada.

I. Centre canadien de gestion.

II. Titre.

III. Titre. The contemporary role and challenges of deputy ministers
in the government of Canada.

JL111.E93B68 2003

352.2'93'0971

C2003-98054-7F

TABLE DES MATIÈRES

Mot du CCG	
Introduction	1
1. Les changements dans l'environnement, les impacts sur la tâche des sous-ministres et sur les nouvelles compétences nécessaires	5
1.1 Perception de changements	5
1.2 Facteurs de changements	6
1.3 Les changements à la pratique du poste	10
1.4 Impacts sur les compétences	16
2. Les sous-ministres et la gestion horizontale	21
2.1 Le temps de travail des sous-ministres	21
2.2 Le temps consacré à la gestion horizontale	23
2.3 Est-ce qu'on y alloue trop de temps?	26
2.4 Comment y survivre?	31
2.5 Les sous-ministres peuvent-ils faire des apprentissages au sujet de la gestion horizontale?	39
2.6 Le cadre d'imputabilité en matière de gestion horizontale	44
3. L'entrée en poste	49
3.1 Facteurs de détermination de la stratégie	51
3.2 La transition	52
3.3 La stratégie	53
3.4 Remarques finales	69
4. Le leadership des sous-ministres	73
4.1 Le leadership de changement	76
4.2 Le leadership de risque et courage	82
4.3 Le leadership au quotidien	88
4.4 Le leadership externe	91
4.5 Besoins d'apprentissage en leadership chez les sous-ministres	93
4.6 Stratégies d'apprentissage	94

5.	Pratiques de supervision des subordonnées	97
5.1	Le type d'encadrement	97
5.2	L'agenda des rencontres	101
5.3	La diffusion de la perspective	104
6.	Les besoins d'appui professionnel	109
6.1	Le développement professionnel chez les sous-ministres	109
6.2	La cohésion au sein de la communauté	122
6.3	Les situations spéciales	129

Mot du CCG

Dans cet ouvrage, le professeur Bourgault, collaborateur émérite au CCG, s'intéresse au travail contemporain des sous-ministres du Gouvernement du Canada notamment les défis qu'ils affrontent ainsi que certaines des méthodes de travail qu'ils utilisent pour les relever.

Cette nouvelle étude sur les sous-ministres s'ajoute à plusieurs autres réalisées par le professeur Bourgault dont une publiée en 1991 en collaboration avec l'honorable Stéphane Dion et qui traite d'un premier profil sur les sous-ministres.

Le CCG est reconnaissant au professeur Bourgault de cette nouvelle contribution à sa collection de documents de recherche sur le sujet.

Nous espérons que cette nouvelle étude sera utile aux gestionnaires de la fonction publique ainsi qu'aux chercheurs et qu'elle apportera une meilleure connaissance et compréhension de la complexité de la tâche des sous-ministres.

Jocelyne Bourgon
Présidente

Introduction

Ce rapport de recherche s'intéresse au travail contemporain des sous-ministres du Gouvernement du Canada. Il traite des défis qu'ils affrontent ainsi que des méthodes de travail utilisées pour y faire face.

Aucune étude contemporaine n'existe sur l'exercice du pouvoir par les administrateurs généraux des ministères. Celle de Gordon Osbaldeston date de 15 ans et les riches témoignages comme ceux de Gordon Robertson, portent sur des expériences individuelles étalées sur une longue période de temps. La présente étude porte sur tous les sous-ministres en poste au 1^{er} septembre 2001.

L'étude vise à connaître, de manière aussi intime que possible, la pratique du travail des sous-ministres d'aujourd'hui. Comme l'observation participante ne serait pas possible à envisager pour des raisons de confidentialité, on a choisi de procéder par entretien semi-directif avec les sous-ministres eux-mêmes. Le fait de rencontrer tous les sous-ministres permet de réduire les biais perceptuels que manifesterait les répondants.

Six sections composent ce rapport : dans la première, on veut connaître ce qui change dans le monde et fait impact, non seulement sur le Gouvernement du Canada et sur un ministère donné, mais sur la pratique de la tâche par le sous-ministre. Ceci amène à discuter des nouvelles compétences qui sont nécessaires à un sous-ministre pour réussir dans son travail.

La seconde section traite de la croissance du temps demandé par la gestion horizontale : après avoir défini les trois types de gestion horizontale, on tente de quantifier le temps requis par chacun de ces types et on demande aux sous-ministres s'ils estiment que la gestion horizontale leur demande trop de temps, quelles approches ils utilisent pour y participer sans négliger leur ministère, quels sont les besoins d'apprentissage en la matière et comment l'imputabilité pourrait être améliorée dans ce domaine.

L'entrée en poste constitue la troisième section du rapport en raison de sa grande importance : elle dure presque une année; elle mérite donc analyse et réflexion. Elle importe aussi, car c'est à ce moment que le nouvel arrivant se trouve sous observations multiples et gagne la confiance de ses nombreux types de correspondants et, surtout, parce que c'est à ce moment qu'il établit son plan d'intervention dans le ministère.

Le leadership, vocable fort utilisé, n'a pas encore vu sa portée pratique être définie dans le cas des sous-ministres. Une définition fort exhaustive fut publiée pour les sous-ministres adjoints et les cadres supérieurs par la Commission de la fonction publique du Canada. Qu'en est-il pour les sous-ministres? Ils répondent dans la quatrième section du rapport par des histoires vécues.

La cinquième section du rapport étudie comment s'y prennent les sous-ministres pour encadrer leurs subordonnés, une de leurs tâches principales. En effet, ils font émerger un agenda pour le ministère, mais doivent ensuite voir à sa réalisation; ils voient aussi à ce que les urgences, crises et événements de l'actualité soient l'objet de l'intervention adéquate du ministère.

La dernière section du rapport traite des besoins potentiels des sous-ministres : l'apprentissage, le développement professionnel, la vie au sein de la communauté, le soutien lors de crises et de transitions de carrière, etc.

Sur tous ces sujets, la démarche de recherche fut d'obtenir le point de vue des sous-ministres en exercice. Cette étude fut donc menée par entretiens semi-directifs. L'entretien non directif est fait de questions ouvertes et les réponses ne sont pas toujours nettes, surtout lorsqu'elles expriment des propos nuancés sur des situations complexes. Il est alors plus pertinent de relever des convergences explicitées que des occurrences précises. L'apport du non directif est de couvrir l'étendue d'un champ d'investigation et d'observer comment les répondants organisent et justifient leur position. Cette méthode convient à merveille à la richesse du cas des sous-ministres, contrairement à la méthode du sondage composé de questions fermées. Il permet de compter sur un matériel plus riche dans la mesure où les sous-ministres ne sont pas limités par les questions. Chaque médaille a son revers : l'enquête par entretiens semi-directifs ne permet pas toujours de quantifier les opinions, car les répondants sont laissés libres de les exprimer dans des termes et avec des nuances qui leur conviennent, tandis qu'un questionnaire fermé invite au « oui » ou « non » ou à des gradations approximatives de réponses. La nouveauté de la recherche nous a fait choisir de gagner en richesse ce que l'on perdrait en quantification.

Le choix des participants a fait l'objet de longues discussions. Ont été associés aux sous-ministres, le secrétaire du Conseil du Trésor du Canada, bien évidemment, ainsi que le commissaire de l'Agence des douanes et du revenu, le président de la Commission de la fonction publique du Canada, le directeur du Service canadien du renseignement et de sécurité ainsi que le président de l'Agence canadienne de développement international. Le temps et les ressources financières ne permettaient pas de rejoindre tous les dirigeants d'organismes mais on a retenu ceux qui exercent en conjonction directe et courante avec les ministres et agences centrales. Il s'agit donc de 28 sous-ministres puisqu'on a excepté de l'étude ses commanditaires, le greffier, le sous-greffier et la présidente du Centre canadien de gestion (CCG).

Le CCG nous a fourni son aide pour identifier l'objet des questions, mais nous a ensuite, comme le Bureau du Conseil privé, laissé totalement libres jusqu'à la rédaction finale du

rapport. L'appui sans réserve du greffier de l'époque s'est manifesté dès le début de l'enquête lors d'une intervention au petit-déjeuner des sous-ministres; il a fait mention de l'entière liberté du chercheur.

Le déroulement de l'enquête a débuté par un texte soumis aux sous-ministres pour préparer un questionnaire qui a fait l'objet de discussions de la part des sous-ministres, en début juin 2001. Chaque sous-ministre a reçu environ six semaines avant l'entretien projeté, une lettre de sollicitation mentionnant l'appui du CCG ainsi qu'un texte décrivant la problématique de l'étude et une copie du questionnaire. Un prétest a eu lieu en août 2001. Il s'est terminé le 10 septembre 2001 et a donné lieu à l'ajout de trois sous-questions. La seconde vague s'est déroulée entre décembre 2001 et février 2002. La dernière vague a surtout touché, en mars et avril 2002, les nouveaux sous-ministres chez qui nous souhaitions assurer le vécu d'un cycle annuel avant l'interview. Le terrain a vécu certaines perturbations comme les événements du 11 septembre et le remaniement ministériel de janvier 2002. Aucun sous-ministre n'a changé de fonctions pendant la durée du terrain, soit du 3 août 2001 au 12 avril 2002. Tous les entretiens ont été réalisés et transcrits par une seule et même personne, le chercheur senior responsable de l'étude. Pour des fins d'aise et de confidentialité, les entretiens furent l'objet de notes plutôt que d'un enregistrement. Les notes détaillées prises lors de l'entretien ont fait l'objet d'une transcription immédiate, puis d'une saisie informatique par l'intervieweur qui recomposait le texte des réponses.

Le temps du sous-ministre se trouve très sollicité et les emplois du temps sont souvent perturbés par des urgences et des demandes pour supporter le ministre. Aussi, deux entretiens se sont faits totalement par voie téléphonique, deux autres ont dû être complétés de cette façon. La plupart des entretiens ont été reportés au moins une fois et jusqu'à quatre fois. Ceci ne nous a pas surpris compte tenu des exigences de cette fonction. Les vingt-quatre autres ont fait l'objet d'une vingtaine de déplacements à Ottawa. Dans vingt-cinq cas, les sous-ministres avaient pris le temps de lire le questionnaire avant l'entretien et, dans presque tous les cas, étaient profondément intéressés par le sujet. Pour l'intervieweur, ce fut toujours passionnant et les commentaires fournis par les répondants se situaient, sans surprise, du niveau de réflexion d'un exposé post-doctoral.

Le codage s'est fait en démembrant la transcription des entrevues pour regrouper toutes les réponses par sous-questions. La lecture de ces réponses a établi des convergences et identifier des citations particulièrement éclairantes sur les positions des uns et des autres ainsi que sur leur justification.

La présentation du texte veut privilégier l'expression des sous-ministres et se coller à leur représentation de la réalité plutôt que laisser le chercheur prendre trop de liberté avec le matériel. Le texte reprend, sauf dans les introductions, les propos des sous-ministres. Le rôle du chercheur est de regrouper les éléments convergents et de les organiser sous des thèmes de présentation en notant, lorsque pertinent, les convergences et les occurrences multiples.

Pour faciliter la lecture et respecter le caractère anonyme, non nominatif et confidentiel des entrevues, garanti aux sous-ministres, les propos ont tous été ramenés au masculin et à la langue française. On comprendra que dans ce monde, il n'y a pas que des hommes parlant exclusivement de leurs confrères.

L'auteur remercie le CCG, sa présidente, Mme Jocelyne Bourgon, son directeur général de la recherche, M. Raymond D'Aoust, l'ancien greffier du BCP, M. Mel Cappe, et l'ancien sous-greffier, M. Ron Bilodeau, pour leur appui sous de nombreuses formes, tout au long de cette étude. Il remercie les sous-ministres pour leur générosité et leur confiance. Sa gratitude s'étend à Mme Carole Garand, impliquée à toutes les étapes de la recherche.

Jacques Bourgault

1. Les changements dans l'environnement, les impacts sur la tâche des sous-ministres et sur les nouvelles compétences nécessaires

D'importants changements se manifestent dans la société et dans la fonction publique. Ils peuvent avoir des conséquences sur les modalités de l'exercice de la fonction de sous-ministre dans la mesure où le cadre de leur travail a changé. Les sous-ministres doivent accomplir leurs fonctions de façon à relever les défis qui se posent au Canada et à conserver une fonction publique de haut calibre. En tant que managers, ils doivent s'adapter aux changements survenus en devenant eux-mêmes des vecteurs du changement.

Certains pourraient affirmer que les fondements du système politico-administratif n'ont pas changé et que les attentes envers les sous-ministres sont les mêmes. D'autres pourraient nuancer l'affirmation en soutenant que c'est dans la manière de répondre à ces attentes que leur travail change. Les opinions des sous-ministres confirment la manifestation de facteurs changeants qui affectent les compétences requises au travail des sous-ministres. Il faut donc mieux comprendre ces changements et les facteurs qui les causent, et il faut également identifier, d'une part, en quoi le travail en est affecté et d'autre part, les nouvelles compétences que doivent posséder les sous-ministres.

1.1 Perception de changements

Presque tous les sous-ministres interrogés (vingt-cinq sur vingt-huit) confirment que la nature de leur travail ainsi que leur rôle ont été influencés par des changements. Les trois autres sous-ministres confirment la manifestation de certains changements, mais minimisent leur importance : l'un remarque que les changements ne sont pas majeurs; c'est plutôt leur amplitude et leur rythme qui se sont accentués :

« Le monde change constamment; le rythme n'a pas augmenté depuis dix ans; on a exagéré tout cela; les SM ont vécu ces changements majeurs de structures et de gouvernement en 1993, puis la Revue de programmes, etc. Il y a toujours eu des changements technologiques et des vagues de restrictions budgétaires. Il y a maintenant plus d'insistance sur les enjeux horizontaux et on ne connaît pas de répit en matière d'imputabilités multiples. Le rôle fondamental demeure le même ».

Pour deux autres sous-ministres, bien que les compétences centrales soient demeurées intactes, leur manifestation se serait modifiée. De façon générale, les sous-ministres

confirment que plusieurs aspects de leur tâche ont changé; tout serait plus complexe, plus rapide et plus collectif :

« On est toujours commandé par l'action et on n'a pas le temps d'approfondir les questions. Toutes les facettes d'une question sont plus imbriquées : relations avec les provinces, expériences internationales, etc., et c'est de plus en plus inexcusable de ne pas avoir considéré tout cela dans notre protocole routinier de réflexion. Ce qui diffère le plus, c'est le rythme des choses; le temps de réponse qu'espèrent le ministre et les gens de la société civile est incroyablement court. Ils s'imaginent qu'ils n'ont qu'à demander et que l'on répondra sur le champ! On nous demande de vivre sur le mode action-réaction et c'est très dangereux pour quiconque, encore plus pour les gouvernements qui se préoccupent de l'intérêt public. »

1.2 Facteurs de changements

Onze facteurs, regroupés en trois familles, provoquent les changements mentionnés : ceux qui originent de l'extérieur du gouvernement, ceux qui viennent de l'administration et les facteurs reliés au débat public.

1.2.1 Facteurs externes

Quatre facteurs externes retiennent l'attention de plusieurs sous-ministres : l'évolution des valeurs dans la société contribue à la complexité du développement des politiques publiques comme le fait aussi la mondialisation des phénomènes sociaux; troisièmement, la rapidité de l'évolution des savoirs scientifiques rend les fondements des programmes plus précaires. Enfin, les procédés plus collectifs de travail impliquent la participation d'acteurs diversifiés à la gestion publique.

La complexité se trouve mentionnée par la plupart des sous-ministres : les problématiques sociales, les solutions, le cadre juridique, les rapports sociaux, la gestion et les communications seraient plus complexes. On navigue toujours entre des paradigmes en opposition et des évolutions incertaines et il importe que les orientations corporatives soient claires; le cas du cadre juridique n'en est qu'un exemple :

« On est dans la période d'après la Charte, d'après l'ALENA et d'après l'Agence mondiale de Commerce, où tout est plus judiciarisé; la place du juridique s'est accrue : notamment les tribunaux décident de plus de choses controversées. Nous composons avec cette donnée. »

Le développement général des sciences et des technologies, et plus spécifiquement l'avènement de nouveaux outils facilitant l'accès à l'information, constituent autant de changements qui affectent la tâche des sous-ministres; les procédés de travail et de

communication changent et l'administrateur général du ministère doit se tenir au fait et prendre les décisions appropriées à sa mission et son mandat. Les employés et le public s'attendent à une évolution adéquate de l'administration.

La mondialisation constitue une évidence mentionnée par presque tous : les politiques ne sont plus isolées du monde, la circulation du capital, des investissements et de l'information ainsi que les traités internationaux constituent autant de facteurs qui enrichissent les considérations que prennent en compte les sous-ministres dans leurs avis et opinions.

Les mouvements de changement semblent s'accélérer : on souligne autant l'évolution des savoirs et des technologies que la rotation rapide des phénomènes sociaux qui définissent les paramètres des politiques publiques. La nature du changement s'est modifiée:

« Les demandes nouvelles sont : comprendre que les plus grands changements sont que l'on est passé de la gestion ou du concept de politiques et programmes à celui des méga-politiques, qu'on est passé des enjeux incrémentalistes et d'efficacité à des enjeux transformationnels plus globaux et profonds; l'approche est complètement en dehors de la boîte. »

Aujourd'hui, les sous-ministres doivent travailler en coopération avec leurs pairs des ministères, des organismes fédéraux et des autres paliers de gouvernement, ainsi qu'avec leurs homologues des organisations internationales et leurs correspondants de la société civile :

« On travaille de plus en plus AVEC et À TRAVERS les autres. Il y a quelques années, je me concentrais sur mon ministère; aujourd'hui, je compte avec les ministères et les groupes qui m'environnent. Si on pense à l'extérieur du paradigme, du point de vue « nouveau bien public », on pense en termes de chevauchements de ministères, de paliers de gouvernements et d'OSBL, etc. Qu'on le veuille ou non, tout est horizontal maintenant; tout ce que l'on fait est intégratif; on doit penser horizontalement et globalement. Aujourd'hui, les grands succès sont des affaires qui exigent la collaboration de plusieurs ministères et organismes. »

1.2.2 Facteurs intraorganisationnels

Au sein même de l'organisation gouvernementale, des changements majeurs font impact sur le rôle nouveau des sous-ministres : la nature des rapports avec les agences centrales, la démocratisation des lieux de travail, le développement des technologies de l'information, la nouvelle mobilité des cadres et le rajeunissement de la fonction publique comptent parmi ces facteurs.

D'autres facteurs plus connus influencent l'action des sous-ministres : les personnalités en présence, la conjoncture (l'ancienneté du premier ministre au pouvoir par exemple), l'évolution de l'économie et son impact sur les dépenses du gouvernement ainsi que l'amplification du rôle des organismes centraux qui limite le contrôle des sous-ministres sur leur ministère. Les facteurs sont anciens mais leur manifestation est nouvelle : forte stabilité politique, grande expérience du PM, économie en croissance assez stable, centralisation dans les organismes centraux.

Le rôle croissant des agences centrales (surtout le Bureau du Conseil privé, le Conseil du Trésor et le ministère des Finances) a été mentionné par près de la moitié des sous-ministres. Malgré un discours d'habilitation en matière de gestion, il semblerait qu'elles se soient faites plus présentes ces dernières années en ce qui a trait aux approbations stratégiques et tactiques et que la vie corporative ait son prix dans l'emploi du temps :

« Tout ceci a un impact sur la façon dont je m'acquitte de mes fonctions : si je le voulais, je pourrais passer toutes mes journées au BCP; je dois donc déléguer beaucoup plus. »

La démocratisation des lieux de travail affecte également la tâche des sous-ministres. Les valeurs de la société commandent une direction par mobilisation et inspiration plutôt que par commandement, par seule hiérarchie et par diffusion de la crainte; elles préconisent la consultation, la participation ainsi que la responsabilisation des employés. Enfin, le partage de l'information rend les employés plus informés et potentiellement plus critiques des décisions de leurs dirigeants.

Avec la croissance de l'utilisation de l'internet et de l'intranet, la transparence de la gestion des sous-ministres devient plus nécessaire, tant face aux employés que face au public, aux médias et aux groupes-clients. On dit que le défi pour le gouvernement de la *E-governance* est de « rendre le savoir disponible aux citoyens en choisissant les bons véhicules et les formats appropriés »; un sous-ministre note que cette transparence, nécessaire par l'accès simplifié à l'information, comporte son lot d'exigences : plus facilement accessibles, ces informations exposent le gouvernement à des demandes des citoyens et groupes qui se font plus exigeantes et plus pressantes.

La carrière des cadres a beaucoup changé. Elle leur permet une très grande mobilité, ce qui réduit la durée en poste et peut poser certains défis de rétention, de recrutement, de continuité, de préservation de la mémoire organisationnelle et de reddition de comptes :

« Les mutations professionnelles de SMA et de directeurs vont beaucoup trop vite; le système s'habitue cyniquement aux va-et-vient : « sois patient, il va partir! » Il n'est pas facile d'assurer la continuité et la reddition de comptes lorsque les cadres ne demeurent que deux ans dans un poste. »

Ceci raffermit le rôle de pivot dans l'équipe de gestion que joue le sous-ministre contemporain.

La fonction publique rajeunit et se renouvelle. Les employés doivent s'imbiber des valeurs fondamentales du service public canadien et se trouvent exposés aux défis de la nouvelle gestion publique. La tâche des sous-ministres est de communiquer ces valeurs et leur interprétation dans le cadre des défis contemporains de la gestion publique.

1.2.3 Facteurs d'interfaces avec le processus politique

De nouveaux aspects de la gouvernance affectent la manière dont les sous-ministres exercent leurs fonctions. Les règles d'accès à l'information et la reddition de comptes au Parlement comptent parmi ces facteurs.

Les sous-ministres dirigent aujourd'hui des organisations situées sous les feux de la rampe et ont l'image publique fut mise à mal ces dernières années. L'État n'a plus l'image des années 1970. Ceci pose des enjeux de légitimité de l'administration et de rétention ainsi que de maintien du moral des employés :

« L'image de pertinence du gouvernement face au secteur privé, au secteur sans but lucratif ainsi qu'aux organisations internationales, amène le public à développer un cynisme face aux gouvernements. Il faut se montrer pertinents et sortir d'Ottawa pour rencontrer des gens ordinaires. »

Plus du tiers des sous-ministres affirment que l'élargissement du droit d'accès à l'information ainsi que l'omniprésence des médias modifient leur façon d'effectuer leur travail. Un sous-ministre qui s'inquiète du futur de la règle de l'anonymat des conseils aux ministres mentionne :

« L'accès à l'information pose des défis plus grands aux sous-ministres dans leur fonction de conseillers au ministre, au greffier et au Gouvernement. Cette fonction les amène à considérer les enjeux sous plusieurs facettes et à analyser de nombreuses options pour les choix que font les dirigeants. Or, toutes ces considérations et options ne sont pas produites pour qu'en soit faite une exploitation publique qui servirait des intérêts étrangers à ceux de l'État : les rivalités politiques, la concurrence entre les médias, ou l'intérêt de certains groupes de pression. »

La liberté de conseil des sous-ministres est directement proportionnelle à leur degré de confidentialité. Selon un sous-ministre, il serait important d'établir de nouvelles règles à ce sujet.

La comparution des sous-ministres devant les comités parlementaires compte parmi les facteurs assez récents qui affectent son rôle, sa tâche et ses compétences. Ils comparaissent au nom du ministre et uniquement pour informer. Cependant, ils ont ainsi une exposition publique plus grande et doivent trouver une zone de confort professionnel dans ce nouveau rôle. Ce processus prend plus de temps qu'auparavant : il faut préparer les comparutions, s'y présenter et en gérer les suivis. Par ailleurs, on perçoit aussi ces comparutions comme des occasions d'apprentissage où les préoccupations des députés peuvent enrichir les préoccupations de l'administration.

Le caractère public de ces comparutions et l'utilisation qui peut être faite par l'opposition, les députés d'arrière-banc, les groupes de pression et les médias peuvent préoccuper ceux qui ont choisi de faire une carrière administrative plutôt que de s'offrir sous les feux de la rampe; outre les pièges qui peuvent être tendus pour embarrasser le gouvernement, il y a les informations que l'on ne croit pas pertinent d'étaler au grand jour pour des motifs d'intérêt public et celles qui pourront servir un groupe dans ses représentations auprès du gouvernement. Certains sous-ministres préféreraient ne devoir débattre que du futur, laissant au ministre les questions de justification politique.

La multiplicité de ces pressions simultanées est mentionnée par plusieurs sous-ministres comme un facteur établi à demeure :

« Le chaos est notre pain quotidien; il y a et y aura toujours des changements avec lesquels il nous faudra composer. Ce ne sera jamais mieux. Le SM doit développer les habiletés pour manager à travers cela. »

1.3 Les changements à la pratique du poste

Selon les sous-ministres, la pratique du poste mise plus aujourd'hui sur trois types d'habiletés : la polyvalence, la sensibilité dans la direction et la perception des environnements.

1.3.1 La polyvalence

La contribution des sous-ministres repose sur de nouvelles bases et sur une plus grande polyvalence :

« Il y a trente ans, les sous-ministres étaient plus souvent des spécialistes. Aujourd'hui, ils doivent connaître plus que leur domaine : il te faut apprendre sur tout et très vite, sinon, tu ne peux réussir! La semaine dernière par exemple, le ministre dînait avec un ambassadeur très agressif envers nous; l'ambassadeur avait fait circuler un document très abrasif à notre égard; le ministre m'a demandé de l'accompagner en tant que conseiller technique (!)...je ne pouvais lui répondre ce qu'il savait très bien, c'est-à-dire que je n'étais pas un spécialiste! J'y suis allé après m'être fait breffé sur quatre dossiers extraordinairement techniques et j'ai argumenté avec cet ambassadeur du détail de ces points, comme si j'avais fait mon doctorat dans ce domaine! »

1.3.2 La sensibilité dans la direction

La façon de gérer le savoir au sein de l'organisation a beaucoup changé et interpelle le sous-ministre :

« Tout a changé : les habiletés de gestion à cet égard, la diversité des savoirs, le rythme croissant de leur évolution; il faut avoir une approche différente dans l'acquisition des savoirs et dans leur dissémination. L'intensité du savoir est croissante dans tous les processus : il faut une intelligence assez vive et une ouverture à la mise à contribution maximale des savoirs. Mon rôle, c'est de demeurer à l'avant-garde du savoir, de la technologie, des systèmes, des technologies de l'information dans le pays. »

La plupart des sous-ministres notent que l'évolution du rythme de travail, celle des communications plus immédiates et rapides et celle des attentes au sujet des délais décisionnels, jointes à la croissance du fardeau de travail, les amènent à adopter de nouvelles méthodes de travail :

« Le temps disponible est plus sollicité qu'il y a trois ans. Aujourd'hui, on ne peut tout savoir d'un dossier, ni tout contrôler directement. Il faut avoir une compréhension suffisante des détails des dossiers, donc prioriser ce à quoi on accorde de l'attention et de l'importance; ceci implique que l'on prenne certains risques. Tout est plus rapide à cause des technologies et de la mondialisation... il faut du temps pour réagir correctement; pour cela, il faut compter sur des systèmes de réflexion continus et proactifs ainsi que des banques de données toujours pertinentes et mises à jour. Le monde change vite. »

Pour développer une équipe fonctionnelle et établir une vision au sein du ministère, il faut entre autres, s'assurer d'une bonne communication avec les collègues, développer une attitude propice au dialogue, construire un consensus et se concentrer sur les résultats. « *On devrait faire du travail d'équipe un art. (...) Nous avons beaucoup de potentiel dans la fonction publique mais nous ne l'utilisons pas pleinement,* » rapporte un des hauts fonctionnaires interrogés. Les sous-ministres affirment que le développement d'un esprit d'équipe et le travail en groupe sont désormais essentiels pour répondre aux besoins de plus en plus horizontaux de chaque dossier.

La complexité des dossiers appelle à de nouvelles façons de travailler :

« Les facteurs externes engendrent tellement de complexité aujourd'hui que le défi est de savoir comment les avis peuvent être à toute épreuve. Les questions du XXI^e siècle sont actuellement posées dans des structures relevant du XX^e siècle. La réussite passe alors par des changements fondamentaux dans la structure et les pratiques et cela se révèle presque impossible avec l'approche incrémentale. »

Cette complexité ne permet plus aux sous-ministres de travailler seuls, ils disposent de moins de temps pour chacun des dossiers et dépendent davantage des équipes au sein du ministère. Ainsi, la moitié d'entre eux expliquent leur nouvelle approche de fonctionnement en équipe de direction :

« Ce qui change surtout, c'est qu'on doit davantage déléguer aujourd'hui; il faut donc avoir confiance en ses gens, donc mieux les choisir lors des recrutements et promotions et les garder ensuite. Je dois compter sur des gens fiables, qui me représentent aux plus hauts niveaux du BCP, déléguer et organiser un système global de supervision, permettre les échanges entre les secteurs et prévoir des sessions d'échanges d'idées au sein de la haute direction. »

Plusieurs sous-ministres signalent les effets du rajeunissement significatif de la fonction publique. Ainsi, ils remarquent que les changements ont mené à la fin de l'action autoritaire et unilatérale :

« Les jeunes ne veulent pas être menés par le mode " commandement et contrôle "; ils veulent être entendus, être engagés dans le processus dès le départ, on doit donner du sens à leur action. Il faut changer le mode de transmission de l'autorité en inventant une nouvelle façon de faire. »

Dans le même ordre d'idée, un autre sous-ministre signale qu'il faut gérer la génération des jeunes – jeunes scientifiques dans ce cas – en appréhendant leur culture et en les intégrant,

tandis qu'un autre mentionne que pour les intéresser au service public, il faut connaître leurs idées et leurs projets afin d'être en mesure de recruter les meilleurs d'entre eux.

Les sous-ministres d'aujourd'hui doivent consacrer une attention beaucoup plus grande à la gestion des personnes qui les entourent de même qu'à l'ensemble des employés du ministère :

« Nos employés veulent savoir qui nous sommes et que nous avons les mêmes préoccupations qu'eux. Maintenant, vous devez de rencontrer les employés, de leur parler personnellement, de vous promener sur les étages; tout cela ne se faisait pas avant; avant, le SM était un personnage qui commandait; aujourd'hui, il doit être un humain qui inspire. »

1.3.3 La perception et l'intégration des environnements

Les environnements qui constituent le cadre de référence des sous-ministres sont la mondialisation, les organisations domestiques et les agents du processus politique.

La gestion de la transmission de l'information amène les sous-ministres à adopter des comportements proactifs. Les demandes d'accès à l'information ne cessent de croître et les situations à traiter se font plus diversifiées et complexes. Pour cette raison, un sous-ministre souligne l'importance de pratiquer la communication stratégique plutôt que la microcommunication; il faut gérer à partir de cadres plus macros et à partir de valeurs : *« Il faut faire passer les contenus jusqu'à la base, via les objectifs, les missions et la vision, »* explique-t-il. Les valeurs transmises tiendront de plus en plus la place des directives précises.

La mondialisation les amène à être en mesure de : *« voir constamment les forces qui affectent cet environnement global et de développer des instruments pour y exceller. »* La disparition des frontières affecte leur travail. Il faut désormais *« bien anticiper les impacts de nos actions sur la compétitivité internationale. »* Ceci amène à réagir rapidement à l'intérieur d'un cadre stratégique prédéfini qui table sur la carte du monde et sur la place qu'y tiennent le Canada et ses entreprises. Il faut plus que jamais des connaissances assez fines de l'état du monde ainsi qu'une capacité de "mapping" et de vision stratégique à ce sujet pour les sous-ministres.

Les citoyens veulent entretenir un tout autre type de relation avec l'État : ils souhaitent participer plus activement à l'élaboration de ses politiques et espèrent des décisions mieux justifiées de la part de l'administration :

« Les citoyens sont plus exigeants sur les comptes à rendre et sont plus critiques : ' c'est notre vie, notre argent et vous en décidez!' »

De plus, ils veulent que dans son rôle de fournisseur de services, l'État soit réceptif, souple, efficace et axé sur leurs besoins. Les sous-ministres doivent intégrer cette communication avec les citoyens dans leurs processus de gestion; ils doivent pouvoir lire et décoder ces attentes avant de les sélectionner selon la grille appropriée et de les utiliser (recycler) dans la conception et la livraison des politiques, programmes et services.

La gestion publique contemporaine opère au cœur d'un réseau complexe d'interactions à l'intérieur et à l'extérieur de l'appareil. Ceci nécessite un changement de culture ainsi que des mesures favorisant la collaboration et la collégialité à l'intérieur des ministères et entre ces mêmes ministères :

« Ce qui est le plus important, c'est l'habileté à travailler en partenariat avec d'autres agences fédérales, provinciales, municipales, privées, universités, organismes sans but lucratif, communautés, etc. Les groupes d'intérêt dans la communauté ont une idée de ce que sont leurs besoins : les employés fédéraux doivent être au courant de ça et doivent être en mesure d'y faire face plutôt que de seulement se regarder le nombril. »

Presque tous les sous-ministres ont mentionné l'augmentation du niveau d'interdépendance entre les ministères et les organismes fédéraux et les organismes des autres paliers. L'approche en est maintenant une d'équipe corporative et la nécessité de travailler en partenariat est accentuée par la nouvelle multiplicité des acteurs :

« Dans mon entente de performance avec le greffier, un comité de SM change la dynamique qui n'est plus bilatérale, mais collective. Il faut pouvoir mobiliser ces gens, avoir leur appui et avancer malgré un dispositif plus collégial. »

Plusieurs sous-ministres affirment que leurs fonctions les rapprochent de plus en plus de ce qui est politique, puisque les moindres détails de tout dossier peuvent aujourd'hui avoir une sensibilité politique et que ces détails sont davantage exploités politiquement. Un sous-ministre évoque l'incidence de ce changement sur la possibilité de déficit d'innovation dans la fonction publique. Un autre y voit une contribution qui génère un potentiel d'innovation dans une fonction publique de carrière :

« Les demandes du BPM, je ne vois pas cela comme de la contrainte politique qui alourdit inutilement notre travail, mais au contraire, c'est un peu d'air frais. Ils posent les bonnes questions, font du bon travail pour le PM; par leurs questions, ils forcent le système à avoir plus de cohérence. »

Certains administrateurs généraux font état de la frustration croissante de tous les intervenants aux comités parlementaires (ministres, sous-ministres et membres) :

« Une chose qui change est que le fossé entre le gouvernement et le Parlement semble s'accroître et cela crée des frustrations de tous les côtés; les ministres tendent à retraiter et laisser les SM aller au front devant les comités parlementaires; ils doivent répondre aux questions, mais sans nuire au ministre; leur réserve frustre les députés qui alors s'acharnent sur des détails; le travail des parlementaires devient alors assez étroit de perspectives en tentant de faire de la partisanerie et même de l'obstruction systématique; le contrôle réel exercé par les comités parlementaires a décliné et les parlementaires en conçoivent de la frustration. »

D'autres sous-ministres notent que le plus grand accès à l'information les expose à plus de critiques médiatiques ou de critiques provenant des groupes. Ceci les amène à être mieux organisés et à démontrer plus de cohérence dans les plans stratégique et tactique. Il s'agit de prévenir et de pouvoir réagir vite et correctement :

« Le développement des technologies amène l'accélération de la circulation de l'information et du changement » remarque un sous-ministre, *« il faut donc être plus alerte, mieux équipé et plus organisé pour faire face aux réactions des gens. »*

La multiplication et l'omniprésence des groupes de pression spécialisés affectent la tâche des sous-ministres. Certains expliquent que : *« La complexité des situations problèmes est une conséquence de la multiplicité des groupes de pression (...) qui, souvent, plaident des options concurrentes ou inconciliables. »* Les sous-ministres doivent plus que jamais disposer des informations utiles à évaluer les argumentations et options de plus en plus sophistiquées que ces groupes mettent de l'avant. Les hauts fonctionnaires sont davantage amenés à s'exposer publiquement lors de rencontres, conférences ou comparutions et certains groupes tentent de diriger leurs pressions autant vers ces hauts fonctionnaires que vers le ministre. L'analyse de positionnement et la communication publique joueront un rôle de plus en plus grand parmi les compétences des sous-ministres.

La tâche des sous-ministres change également à cause de la croissance de la sensibilité politique de leur travail :

« Il faut que ce soit toujours professionnel, mais ce sera plus politisé avec l'exposition publique des SM. »

L'impact sur le travail des sous-ministres est de bien anticiper les impacts politiques de leurs prestations, de bien lire la ligne de démarcation et de définir ce qui est acceptable de faire à l'intérieur de la zone grise reliant politique et administration.

1.4 Impacts sur les compétences

1.4.1 Les compétences de base

Plusieurs sous-ministres affirment que leur rôle requiert fondamentalement les mêmes compétences de base qu'auparavant parce que les rôles fondamentaux ont peu changé. Ainsi, le sous-ministre fédéral demeure un personnage-clé du système politique fédéral; installé au sommet de la hiérarchie administrative, il conseille le ministre et le gouvernement, prépare les politiques et voit à leur mise en œuvre ainsi qu'à l'application de toutes les lois confiées au ministre, tout en assurant le meilleur service possible à la population canadienne. L'administrateur général agit comme figure de proue de l'organisation qu'est le ministère et en gère les ressources; il s'assure également que le ministère réponde aux besoins de son ministre et de son gouvernement en façonnant les politiques et les lois ainsi qu'en offrant de manière professionnelle les informations et avis demandés.

Les sous-ministres indiquent que les compétences fondamentales caractérisant la nature de leurs fonctions comptent parmi les suivantes :

« Être un bon manager, se préoccuper des gens, posséder des habiletés de communication, être perçu par les gens du ministère comme authentiquement impliqué, faire preuve de leadership, d'éthique et de loyauté et d'un bon jugement. »

Il est également toujours important que le sous-ministre entretienne de bonnes relations avec son entourage, et ce, autant avec le ministre qu'avec les membres du Cabinet, le greffier, les pairs, les cadres supérieurs et les principaux clients. En fait, c'est la façon de jouer ces rôles qui a changé et requiert des « manières de faire et de penser » différentes.

Les compétences de base se manifestent aujourd'hui très différemment d'il y a quinze ans : il faut animer l'organisation, se préoccuper de fournir le meilleur service aux citoyens, se préoccuper plus des communications, des gens, s'impliquer différemment, etc.

1.4.2 Les nouvelles compétences requises

À cause des défis managériels plus importants dans ce poste, ainsi que du nouveau profil généraliste de la plupart des titulaires, sept compétences reviennent le plus souvent dans le profil idéal que dressent les sous-ministres.

Au premier rang, viennent la versalité et la capacité d'apprendre rapidement au sujet des éléments cruciaux de tout dossier.

« C'est la fin des SM super-experts car tout est plus multidisciplinaire, interrelié et horizontal. »

La versatilité des individus compte maintenant beaucoup plus :

« Selon les situations, tu dois être vertical ou horizontal, stratégique ou tactique et orienté vers les détails; avoir les deux dimensions fait partie de l'ADN du métier. »

Deuxièmement, vient la compétence de mener le changement au sein de l'organisation; elle requiert les habiletés d'ouverture, de capacité de lecture des systèmes complexes, d'adaptabilité et de prise de risques.

Le monde change de plus en plus rapidement, l'État doit s'adapter et le sous-ministre doit être à l'avant-garde de ce mouvement d'adaptation continue :

« Il nous faut développer de l'agilité dans un système extrêmement rigide; c'est une question de survie; il nous faut communiquer cette agilité à l'organisation; avant, les patrons étaient rigides, hiérarchiques et les changements arrivaient sur une période de dix ans. Le monde extérieur a aujourd'hui la possibilité de tout changer dans ton ministère et de le faire vite. Tu dois réagir en fonction de cette pression. »

Pour exprimer son leadership, il est nécessaire d'incarner une vision cohérente en plus d'innover, d'établir les priorités et de supporter ses spécialistes :

« Il faut être des leaders en innovation; toujours rechercher le nouveau, susciter la créativité; être perçu comme quelqu'un qui innove constamment. »

Les sous-ministres ont une responsabilité toujours plus exigeante à cet égard. Leurs compétences d'ouverture et d'adaptabilité rapide face aux changements de tous ordres sera de plus en plus sollicitée.

« Le manque de leadership des gens les rend incapables de voir les défis globaux et les rend craintifs face aux risques. »

Un autre renchérit :

« On attend d'un sous-ministre qu'il soit plus leader qu'administrateur alors que l'administration doit continuer d'être bien assurée malgré tout. Il doit être présent dans le ministère et faire voir sa présence. »

Pour beaucoup de sous-ministres interrogés, le développement d'un cadre de référence au périmètre mondial importe, dorénavant, davantage. On y accorde plus de temps, on veut établir son leadership face aux homologues étrangers et on cherche davantage à formuler nos actions en fonction de la compétitivité internationale. Pour ce faire, il est nécessaire de se placer en situation de veille continue :

« Il faut des systèmes de réflexion continus et proactifs en plus des banques de données ».

Troisièmement vient l'établissement d'une nouvelle forme d'autorité. Lorsqu'on se réfère au passé, on remarque que le titre et la fonction de sous-ministre importaient grandement pour inciter les gens à obéir. Aujourd'hui, l'autorité n'est plus acquise et il faut l'instaurer en inspirant les gens et en faisant preuve de souplesse dans ses relations humaines :

« Il faut des gens plus compétents en ressources humaines qui savent animer et motiver les gens; c'est la fin du dictateur d'antan avec ses valets et mercenaires; il faut des talents de mobilisateur. Dans le passé, c'était une qualité d'être solide comme le roc, aujourd'hui, c'est presque un défaut; il faut être souple comme le roseau. »

L'établissement de l'autorité dépend de plus en plus des types de rapports établis avec les subordonnés. Leurs compétences de gestion des personnes devront de plus en plus reposer sur l'écoute, la vision, la communication aux subordonnés, la responsabilisation des autres et la capacité de suivre et appuyer. Ils devront résister aux tentatives de tout centraliser :

« Pour moi, il importe que les employés soient engagés, mobilisés, se sentent privilégiés de venir travailler ici; ce souci est peut-être plus grand maintenant qu'il ne l'était il y a quinze ou vingt ans. Maintenant, il nous faut utiliser une gamme de talents de communication plus vaste qu'on ne l'a jamais fait auparavant. »

Quatrièmement, on doit pouvoir gérer davantage par des valeurs que par des règles strictes : trop de rigidité nuit dans ce type de poste. Un sous-ministre doit désormais être performant dans le domaine de la diffusion des valeurs et le démontrer en faisant preuve de

professionnalisme, en gérant adéquatement les discussions éthiques, en respectant les principes de la démocratie et en valorisant les gens.

« On est passé d'organisations gérées par des règles strictes à des organisations gérées par des valeurs : voilà un autre défi de leadership! Ce qui change, c'est d'être performant dans le domaine des valeurs (au sens du rapport Tait), d'être leaders dans ces domaines, de personnifier ces valeurs. »

Cinquièmement, au centre de multiples pressions, un sous-ministre avance qu'une compétence de plus en plus nécessaire relève de son habileté à trancher dans les situations complexes, parmi des pressions contradictoires, souvent dans la controverse, entre ce qui constitue une pression sérieuse et ce qui n'en constitue pas une.

Sixièmement, on mentionne que les compétences en matière de leadership s'étendent à un niveau de leadership collectif et non plus individuel.

« Il faut des talents de leadership d'équipe et non plus seulement d'individus; il faut être capable de rejoindre des groupes de personnes et des groupes de pairs pour les mobiliser, cela au sein et à l'extérieur de l'organisation. »

Certains sous-ministres ont insisté de manière explicite sur la nécessité de développer des habiletés de marketing et de communication alors que de nombreux autres l'ont mentionné de façon plus indirecte. Ils mentionnent combien il importe de mieux connaître les processus et les techniques de communication publiques, non pas seulement pour les utiliser lors des conférences de presse mais plutôt pour :

« Réaliser comment les actions et les messages sont répercutés dans un monde où les perceptions deviennent réalité. »

En plus de constituer un outil de leadership par son aspect mobilisateur, cette compétence permet, dans un premier temps, de composer plus adéquatement avec des situations délicates. Dans un deuxième temps, elle permet aux sous-ministres de développer une approche relationnelle plus riche avec le citoyen.

Une autre compétence importante ressort des entrevues : celle d'élargir la diversité de ses savoirs et d'être un champion de l'apprentissage continu. Les enjeux d'intérêt public rendent les choses plus complexes et il importe d'avoir une attitude de remise en question des acquis et d'ouverture à l'évolution.

Malgré toutes les tensions contemporaines reliées au poste, de nombreux sous-ministres expriment ce qui était implicite chez les autres, c'est-à-dire leur enthousiasme pour cette fonction de service au public. L'un d'eux dira :

« Tu dois être conscient qu'un poste de SM, c'est unique. C'est probablement le plus beau travail et le plus stimulant et satisfaisant dans la société! ».

2. Les sous-ministres et la gestion horizontale

« Une valeur ajoutée essentielle dans la gouvernance moderne. »
(un sous-ministre)

Les sous-ministres consacrent-ils trop de temps à la gestion horizontale? Plusieurs approches permettent de répondre à cette question : trop de temps par rapport à leur semaine de travail? Trop de temps par rapport à ce que mérite la gestion horizontale? Trop de temps par rapport au temps nécessaire à la gestion du ministère? Ou encore, trop de temps par rapport aux performances attendues par le greffier dans le contrat de performance?

Mais qu'est-ce que la gestion horizontale? Pour les fins de l'enquête, on en a défini les contours selon une approche de centralité qui comporte trois zones : tout d'abord, dans son sens le plus large, la gestion horizontale inclut tout dossier bi ou multiministériel de développement ou de gestion de politiques ou programmes qui toucherait directement le mandat du ministère. Un dossier entre l'Agence des douanes et du revenu de Canada et le ministère de la Justice Canada en ferait partie, et à plus forte raison un dossier de sécurité nationale impliquant une quinzaine de ministères. Les groupes de référence, de réflexion thématique font partie de cette catégorie.

Le Gouvernement du Canada est un des plus avancés du monde à l'égard de la seconde forme de gestion horizontale : le niveau corporatif. Dans ce cas, les sous-ministres fournissent des avis collectifs en tant que conseillers seniors du Gouvernement autant, sinon plus, qu'en tant que sous-ministres d'un ministère particulier. Il s'agit du petit-déjeuner du greffier, du lunch du vendredi midi, de comités aviseurs comme celui du secrétaire du Conseil du Trésor, des retraites, des groupes d'étude sur des thèmes corporatifs, etc. Le nombre de ces groupes, la fréquence et la durée des rencontres ont varié dans l'histoire selon le modèle implanté par chaque greffier.

Le dernier type de gestion horizontale porte sur la gestion de la communauté des sous-ministres elle-même; il s'agit essentiellement du Comité sur la haute fonction publique (CHF) et des dîners de réflexion des sous-ministres au Centre canadien de gestion.

2.1 *Le temps de travail des sous-ministres*

Les sous-ministres n'ont pas d'horaire vraiment typique : chacun organise sa semaine selon la nature du mandat de son ministère, la structure de celui-ci (taille, type d'employés à encadrer, déploiement régional, clientèles) et selon les arrangements pris avec le ministre. Les valeurs et préférences des sous-ministres y jouent aussi un rôle. Généralement, ils

débutent leur journée au bureau vers 7 h 30 ou 8 heures, passent leurs lunches en rencontres ou en réunions, et rentrent à la maison vers 19 heures; de deux à trois soirs par semaine, on les trouve en ville pour des réunions, des conférences, des rencontres, des retraites ministérielles et des cérémonies officielles.

En général, ils tentent de ne pas travailler le vendredi soir et consacrent de trois à six heures par week-end à leurs dossiers, surtout le dimanche à compter de la fin de l'après-midi. Cet horaire se trouve perturbé par le cycle annuel de la vie administrative comme la préparation des budgets, du discours du Trône ou de projets de loi. Les urgences et crises affectent aussi cet emploi du temps, particulièrement alors que siège la Chambre des communes. Enfin, les voyages rognent les soirées et week-ends : des sous-ministres voyagent souvent à l'étranger (Affaires étrangères et du Commerce international, ACIDI) ce qui les mobilise complètement durant plus d'une semaine, alors que d'autres empiètent sur leurs vendredis et dimanches soirs pour se déplacer à travers le pays. Les sous-ministres travaillant hors de la région de la Capitale nationale (trois agences ou ministères de développement régional et Anciens combattants) consacrent un certain temps en transports, et plusieurs soirées à Ottawa.

Tous se disent très sensibles au danger de trop travailler, de négliger leur vie personnelle et familiale et de mettre en péril leur santé. La plupart considèrent qu'une semaine idéale de travail, dans leur cas, devrait solliciter au maximum 65 heures de leur temps.

Temps de travail des sous-ministres

Nombre d'heures/ semaine	Nombre de sous-ministres
Moins de 60 heures :	0
De 60 à 64 heures :	8
De 65 à 69 heures :	7
De 70 à 74 heures :	6
De 75 à 79 heures :	3
De 80 à 85 heures :	1
De 85 à 90 heures :	2
Plus de 100 heures :	1
<i>Moyenne : 68.6 heures</i>	

Les sous-ministres travailleraient en moyenne près de 69 heures par semaine. Cela semble très acceptable compte tenu de leurs responsabilités, de la complexité de leur tâche, de leur proximité du monde exigeant de la vie politique ainsi que du nombre de leurs

correspondants. Le tableau ci-dessus indique que plus de la moitié des sous-ministres travaillent entre 60 et 69 heures et se situent donc dans la zone idéale du temps travaillé; à l'autre bout du spectre, 4 travaillent plus de 80 heures par semaine. L'étude des caractéristiques des répondants permet de dégager les facteurs qui affectent le temps consacré au travail : il s'agit d'abord de la nature du ministère, de sa centralité dans le processus décisionnel du moment et de la taille du ministère, puis de l'expérience comme SM, des valeurs, des préférences et du style personnel de chacun.

Pour se faire une idée plus juste de l'emploi du temps d'un sous-ministre, nous avons demandé à 8 SM, choisis au hasard, de décrire de manière très détaillée leur emploi du temps. On a administré le test classique de la perception du temps de travail; on demande aux gens combien de temps ils croient travailler, puis on calcule de façon minutieuse le temps effectivement travaillé; comme c'est le cas de tous les gestionnaires du privé et des autres niveaux d'encadrement du secteur public, on a observé une tendance (sept cas sur huit) à sous-estimer de 10 à 20 p. cent le temps réellement travaillé; quand ils disent travailler 65 heures, ils en travaillent réellement 75. On tend à ne pas compter tous les petits-déjeuners, les déjeuners, les soirées, les déplacements hors de la ville et les week-ends. Se raccroche-t-on au modèle idéalisé, ou se donne-t-on l'image de ne pas trop en faire? Craint-on de mal paraître donnant l'impression d'être professionnellement débordé ou déséquilibré dans sa vie personnelle? Il est bien connu que pour une cause qui nous tient à cœur, on ne compte pas tout son temps. Le message à retenir est-il que l'estimation de son temps doit se faire de manière empirique bien plus qu'en se fiant à la mémoire sélective et aux bonnes intentions! Serait-ce qu'il faille restreindre encore plus ses engagements, ou déléguer plus encore? Ou faut-il accepter lucidement que cette tâche prendra vraiment beaucoup de temps?

2.2 *Le temps consacré à la gestion horizontale*

Plusieurs auraient la certitude que la gestion horizontale leur prend beaucoup de temps et que les comités du greffier y sont pour quelque chose. Les sous-ministres consacrent à la gestion horizontale une moyenne de près de 20 heures par semaine, soit 29 p. cent de leur temps en moyenne (semaine moyenne de 69 heures). Ceux qui n'ont pas répondu spécifiquement compteraient parmi ceux qui y consacrent le plus de temps, ce qui devrait hausser cette moyenne, puisque deux d'entre eux affirment y consacrer plus de 80 p. cent de leur temps de travail.

Trois des sous-ministres se jugent incapables de fournir une estimation détaillée du nombre d'heures consacrées à la gestion de *type interministériel*, mais ils estiment que c'est beaucoup et que cela croît de manière très significative. Ainsi, ils affirment consacrer entre 70 et 95 p. cent de leur temps à la gestion horizontale de tous types, mais ne peuvent répartir leur temps entre les trois types de gestion horizontale. Ce type de gestion horizontale est décrit comme « *fuzzy, nowhere and everywhere but increasing significantly* » « difficile à saisir,

nulle part et partout, mais croissant sans cesse ». Une compilation limitative se réduirait au seul temps passé en réunions interministérielles. Il faut y ajouter le temps de breffage et de débreffage nécessaires à se préparer en fonction de l'ordre du jour et à donner les suites immédiates à ces réunions. Il y a aussi celui plus important et moins palpable qui consiste à configurer l'agenda de la direction du ministère en fonction de celui de la machine corporative et des projets interministériels. Manifestement, tous les sous-ministres, quoiqu'ils maîtrisent bien ces distinctions, ne les ont pas en tête lorsqu'ils estiment le temps nécessaire à ce type de gestion horizontale. Par exemple, l'un se dit assuré d'y consacrer le tiers de son temps; en faisant un décompte rigoureux de toutes les heures qu'il y met personnellement, il découvre n'y consacrer que 17 p. cent de son temps, soit la moitié du « temps perçu! ».

La distribution de cette moyenne de 13,8 heures dévolues à la gestion horizontale de type interministériel ne manque pas d'intérêt :

Temps consacré à la gestion interministérielle

Nombre d'heures/ semaine	Nombre de sous-ministres
Entre 0 et 4 heures :	6
Entre 5 et 9 heures :	7
Entre 10 et 14 heures :	4
Entre 15 et 19 heures :	4
20 et plus (20, 30, 40, 70) :	4
<i>Moyenne : 13.8 heures</i>	

L'écart entre le minimum et le maximum est tel qu'il relève en bonne partie de l'interprétation de la question et de la propension des sous-ministres à comptabiliser dans l'interministériel seulement du temps formel de réunion plutôt que tout le temps qu'ils y consacrent au sein même de la vie de leur ministère.

Sans trop de surprise, les sous-ministres d'agences centrales et de ministères horizontaux y consacrent le plus temps, de même que ceux à qui l'actualité politique réclame plus de coordination formelle avec leurs pairs.

Le second type de gestion horizontale porte sur les *dossiers corporatifs*. Il est plus facile à recenser que le précédent soit parce qu'il s'agit de réunions formelles nécessitant peu de préparatifs ou parce que la nature des dossiers est souvent assez distincte du mandat formel

du ministère. Vingt-six des interviewés avancent des chiffres : on y consacre en moyenne 6.2 heures par semaine; l'un des deux discrets avoue y consacrer très peu de temps, tandis que l'autre se décrit comme proche du centre et chargé de certains dossiers lourds.

La distribution des réponses indique une croissance assez générale de ce type de gestion horizontale, puis que les deux-tiers des sous-ministres y consacrent plus de 5 heures par semaine :

Temps hebdomadaire consacré aux dossiers corporatifs

Nombre d'heures/semaine	Nombre de sous-ministres
Entre 5 et 7 heures :	10
Entre 8 et 11 heures :	5
Plus (12 et 18) :	2
Moyenne : 6.2 heures	

Encore une fois, les dirigeants d'agences centrales y consacrent le plus de temps. Dans ce cas-ci, l'ancienneté des autres sous-ministres joue un rôle certain, alors que l'on table sur la mémoire, la sagesse et la culture organisationnelle des plus anciens, même s'ils ne dirigent pas des ministères horizontaux. Cette approche, qualifiée de délibérée, participe de la transmission de la culture organisationnelle aux plus nouveaux et de la préservation des valeurs de la fonction publique canadienne.

Le troisième type de gestion horizontale porte sur la *gestion de la communauté des sous-ministres*; le CHF en constitue l'essentiel avec quelques tâches ad hoc que le greffier peut confier à certains. Presque tous les sous-ministres répondent à cette question, mais quinze d'entre eux n'y ont aucune implication au moment de l'enquête. Les douze autres disent y consacrer plutôt quelques jours par année que quelques heures par semaine; la moyenne de ceux qui y participent s'établit tout de même à 2 heures semaine puisque trois sous-ministres, agences centrales ou avec ancienneté, annoncent un nombre assez important d'heures, soit 5 et 7 heures.

La gestion horizontale condamne-t-elle certains à travailler bien au-delà de la moyenne. La semaine moyenne de travail est de 69 heures. Quatre personnes travaillent au-delà de 80 heures. Quel est le coût de la gestion horizontale? Dans deux cas sur quatre, il peut y avoir

un lien très net entre le nombre élevé d'heures travaillées et celui requis par la gestion horizontale, mais il s'agit de ces rares cas où le répondant n'a pas détaillé son emploi du temps. Les deux autres cas, après une description assez précise de leur horaire, en arrivent à un estimé de 10 et 27 p. cent de leur semaine de travail, ce qui est bien en deçà de la moyenne de 29 p. cent constatée pour le groupe. Deux leçons sont à retenir : la nature horizontale du ministère joue un rôle plus grand que les habitudes du sous-ministre dans le volume de temps dédié à la gestion horizontale; deuxièmement, dans tous les cas, l'interministériel consomme beaucoup plus de temps que les types B et C de gestion horizontale, cela même si spontanément on tend à pointer du doigt les comités du « centre ».

2.3 Est-ce qu'on y alloue trop de temps?

Vingt des 28 sous-ministres estiment suffisante ce presque 30 p. cent du temps requis par la gestion horizontale. Trois suggèrent que cette part devrait être augmentée, cinq seulement croient avoir atteint ou dépassé la limite; l'un d'eux attribue au poids des agences centrales cette consommation excessive de temps.

Cela n'est pas trop de temps compte tenu de l'importance de la gestion horizontale de nos jours, particulièrement dans le secteur public. Certains ont d'ailleurs mis en lumière les avantages directs et indirects de la pratique de la gestion horizontale. La pression exercée sur le temps du sous-ministre l'obligerait à gérer de manière plus collective et à déléguer plus facilement :

« Cela m'oblige à miser sur la confiance et la délégation envers mes collaborateurs immédiats. Cela accroît la collaboration personnelle entre les SM car tous se sentent impliqués et savent ce que les autres pensent. On se connaît mieux, on a des habitudes, on est plus complices, on a un sens corporatif, ce qui facilite les contacts pour régler les problèmes. »

D'autre part, la gestion horizontale apporte des idées neuves et donne de l'influence au ministère tandis que son processus contribue au dynamisme créatif des cadres.

« Ça rapporte dans les deux sens au ministère : vers le ministère et depuis le ministère. »

Elle favorise la cohérence, enrichit la perspective, force la délégation, permet la confrontation des idées et accroît la créativité; elle facilite la coordination, le partage de vision et donne de l'influence aux petits ministères en plus de rehausser la légitimité du gouvernement trop souvent accusé de fonctionner en silos.

« Cela me donne un sens plus riche de ce que je dois penser et faire. »

« Ce n'est pas trop de temps; c'est juste normal aujourd'hui et ça tend à s'accroître de façon irréversible. Même en réformant la fonction publique, il faut garder la cohérence, avoir des valeurs communes... »

« Cela semble consommer plus de temps, mais c'est beaucoup plus rentable. Il faut faire preuve de franchise et accepter les idées provocantes. »

« Ce n'est pas du gaspillage. Mais le problème est qu'il semble y avoir trop de priorités corporatives; il y en aurait jusqu'à 35-40! Il y a aussi trop de réunions et trop de réunions où du matériel est donné aux SM pour discussion et dont la préparation n'est pas assez avancée. »

« La gestion horizontale (GH) est essentielle pour certains dossiers complexes, et on y recourt depuis assez longtemps; la tendance semble s'accroître. En général, ce n'est pas du temps perdu. Ce qui étonne, c'est qu'on y arrive malgré les contraintes budgétaires; un ministère où j'ai travaillé fait ses politiques après consultation de tous les groupes de pression possibles, en produisant peut-être un meilleur produit, mais avec des ressources moindres; pourtant la consultation prend du temps, de l'énergie et certaines habiletés particulières. »

Au niveau des SM, le défi c'est de vraiment utiliser ces consultations. La question qui se pose

est : Comment mieux organiser le gouvernement et la pratique de nos tâches pour s'assurer que cela se fasse vraiment; dans certains cas on a beaucoup d'interlocuteurs et il faut se demander sur quels sujets et jusqu'à quel point il est essentiel de procéder ainsi (voir, par exemple, les cas de DRHC et de Santé Canada qui ont des interlocuteurs provinciaux).

« Cela prend du temps, mais c'est fondamental pour la plupart des questions; mon ministère est horizontal et intergouvernemental, et ce, dans tous les dossiers. Tous les dossiers sont maintenant horizontaux ou interministériels ou encore, interreliés et cela risque d'augmenter. »

« C'est un bon équilibre. Cela fait partie de la nature de mon travail. Cela me donne un sens plus riche de ce que je dois penser et faire. Il y a de la place pour faire encore plus au niveau corporatif : pensons aux dossiers des sciences ou à celui de l'environnement. »

« Cela dépend de ce que l'on appelle la GH; à mon avis, c'est partout et à tout moment. Il nous faut devenir meilleurs dans les façons de construire les

tables de GH; il ne faut plus commencer avec un petit noyau puis s'étendre, il faut impliquer le plus de gens possible dès le départ; la pensée du groupe doit évoluer en même temps et au même rythme. Ainsi, on peut construire une vision partagée qui guide vraiment, des plans partagés, des indicateurs communs de mesure des succès; chacun se sent engagé à contribuer car il perçoit le projet comme véritablement le sien. »

« Ce n'est pas un problème, tout au contraire; cela donne de l'influence à mon petit ministère; c'est crucial pour nous. Ainsi on peut se faire entendre des plus gros ministères et on influence les politiques nationales. »

« C'est très important, mais pas toujours bien fait; tout dépend des gens impliqués. Les gens devraient avoir un vrai sens de ce que la gestion horizontale signifie et peut apporter. Les citoyens toléreront de moins en moins ces silos qui s'affrontent rituellement. Tout devrait être organisé selon le mode des lignes de produits-résultats livrés aux citoyens. Voir à ce sujet le site Web du Gouvernement du Canada. »

« Voilà un agenda qui ne fait que débiter. Quand cela fonctionne bien, c'est très utile : cela établit un cadre de coopération, suscite la créativité et l'imagination, la synergie et crée des occasions de « brainstorming ». On ne peut plus passer à côté. Cela ne me prend pas trop de temps. »

« On y est condamné, mais c'est une nécessité. Je ne m'en plains pas; c'est le prix à payer pour faire des affaires dans un monde qui applique les principes de la gouvernance moderne. Il est extrêmement difficile d'équilibrer les choses (notre gestion du temps), mais nous n'avons pas le choix. »

La gestion horizontale demande trop de temps selon ceux qui estiment que la priorité doit demeurer de servir son ministère et son ministre et que la gestion horizontale risque d'être perçue, par les ministres, comme une manigance bureaucratique pour les éloigner de la décision.

« On fait trop de GH. Il me faut faire la part des choses et laisser tomber quelques implications au profit de la gestion de mon ministère, c'est ma tâche, mon devoir; le monstre horizontal grossit; j'ai 5 à 6 réunions de 2 heures par semaine; je dois choisir, par exemple entre une réunion d'un comité et une rencontre nationale de mes cadres dans une des régions du pays, j'ai choisi la seconde car il me faut privilégier les moments stratégiques avec mon ministère. »

Les sous-ministres participent à la gestion horizontale en se préoccupant des perceptions de leur ministre; les discussions amènent à des prises d'orientations et de décisions qui risquent de faire percevoir au ministre qu'il se fait forcer la main par un processus extérieur au ministère et auquel il fut trop peu associé. Certains résultats de processus horizontaux éloignent le faisceau d'éclairage du ministère, donc du ministre, et cela au profit de certains de ses collègues.

La gestion horizontale est aussi victime de ses succès : on lui fait faire des choses que les processus administratifs normaux des ministères ne font pas; selon cette logique, elle risque de s'étendre au point où elle réclamera toujours plus de temps des sous-ministres, aux dépens du temps consacré à la gestion des ministères. Or, pour être crédible comme partenaire horizontal, un sous-ministre doit déjà avoir du succès au sein de son ministère! Le défi devient donc de faire faire des opérations horizontales aux ministères dans le cours normal de leurs affaires afin de réduire la pression à la création de processus horizontaux additionnels.

Certains estiment qu'il en faudrait plus encore, en fait qu'il faudrait revoir le design non pas de l'appareil, mais de la perspective de la gouvernance.

« La direction doit identifier continuellement ce qui pourrait être fait de façon différente, notamment de façon horizontale. Par exemple, dans mes présentations je dis souvent: Regardez ce dont nous discutons maintenant et l'information dont nous disposons. Cependant, imaginez la discussion que nous devrions avoir et imaginez les informations que nous devrions avoir pour tenir cette discussion ».

« Réorganiser n'est pas nécessairement restructurer, c'est revoir le travail à faire. C'est investir l'argent des organisations vers les résultats. »

Cette pression vers la gestion horizontale n'apparaît d'ailleurs nouvelle qu'à un seul des sous-ministres consultés; ils sont cinq à insister pour préciser que leur conception de la gestion horizontale existe depuis longtemps, certains la situe même au début des années 1980.

« Cela n'augmentera pas tant que cela, c'était d'ailleurs pire que cela en 1983 avec les comités miroirs et les ministres d'État. Ici, cela fait maintenant partie de notre culture et nos greffiers depuis Pitfield y ont tous contribué avec succès. Nous sommes le plus collégial de tous les gouvernements au Canada; le greffier ne joue pas le même rôle ailleurs : il n'y a pas de petits-déjeuners hebdomadaires, sauf en Alberta. »

« Peut-être que je passe à côté de quelque chose, mais il me semble qu'il n'y a pas trop de nouveau là-dedans, on a toujours eu de l'interministériel et des

comités depuis que je suis au Gouvernement et le BCP l'est devenu encore plus vers 1983. Chacun a une mission et s'il la comprend et travaille en collaboration : c'est de la gestion horizontale; si c'est plus que cela, alors il faut redessiner les structures du Gouvernement! D'ailleurs, il ne faut pas être trop candide quand on travaille avec la nature humaine; les gens ne sont pas si malléables et ne sont pas spontanément généreux; il faudrait changer l'institution pour pouvoir aller plus loin. À mon avis, il faut connaître son mandat, vouloir le réaliser et s'y tenir. »

« Ce n'est pas nouveau que ça fonctionne ainsi : ça fait déjà 50 ans. La différence c'est qu'aujourd'hui, c'est plus général et plus en profondeur. La gestion horizontale prend une forme différente selon chaque dossier et peut consommer trop de temps : cela devrait nous habiter à chaque minute de chaque jour. Tu dois l'accepter ou alors, changer de carrière! »

Plusieurs mentionnent que la gestion horizontale est devenue une réalité incontournable avec laquelle il faut faire. Trois d'entre eux expliquent qu'elle va continuer de s'accroître de manière très sensible; il y en a qu'un seul qui semble croire qu'elle a atteint son rythme de croisière.

Des obstacles sont cependant décrits : ils touchent le degré d'authenticité des discours et l'indépendance réelle des participants aux tables de concertation. Chaque acteur doit y apporter une contribution spécifique. Les ministres, porteurs de projets et pour qui le temps se fait toujours pressant, doivent eux aussi se mettre en mode de gestion horizontale, faute de quoi ils feront pression sur les sous-ministres pour privilégier à tout prix leur portefeuille; les agences centrales doivent donner l'image de vraiment partager leurs préoccupations avec les ministères et non pas de participer pour mieux disposer d'informations de contrôle selon le mode traditionnel de gestion. Certains sous-ministres peuvent se trouver face à un dilemme : gérer horizontalement parce qu'il importe de le faire et que les greffiers le demandent, tout en s'exposant aux frustrations des ministres et à plus de vulnérabilité dans leur position face aux agences centrales.

« Le gros problème de l'interministériel est celui de la cohérence globale : décider et poser des actes significatifs qui sont en ligne avec les déclarations de principe. Beaucoup de belles paroles, mais chacun défend encore son fief. »

« Un autre défi est d'être plus efficace comme groupe : y mettre juste le temps nécessaire, faire juste ce qui importe et surtout passer des paroles aux résultats. »

« Je suis très à l'aise là-dedans et j'aime cela. Le stress vient surtout des mauvaises relations personnelles. »

« Il y a aussi un problème de reddition de comptes pour les SMA qui participent aux comités interministériels : ils ont un état d'esprit très vertical (appartenance, solidarité, évaluation, commodité) aux dépens d'une approche horizontale. »

En somme, on estime que la gestion horizontale ne demande pas trop de temps, que celle de type interministériel est destinée à s'accroître, qu'il y a des améliorations à apporter à la tenue des réunions et que certains obstacles culturels restent à surmonter.

2.4 Comment y survivre?

La gestion horizontale se manifeste beaucoup sous forme de réunions et de consultations; on consacre aussi du temps à leur préparation, à leurs suivis, aux déplacements, etc. Par ailleurs, les ministères sont en général plus importants qu'il y a dix ans et les pressions de l'environnement se font plus complexes et pressantes. Peut-on participer pleinement à la gestion horizontale et en même temps exercer un réel leadership dans le ministère? Si quelques sous-ministres y voient des options inconciliables, la plupart affirment qu'il faut trouver comment réussir car ils n'ont pas le choix tant la gestion horizontale s'impose. D'autres répondent même que la gestion horizontale, vue comme une opportunité, leur permet de mieux gérer leur ministère : poser les vraies questions, aller au fond d'un dossier, remettre en question des choses tenues pour évidences, forcer des mises en commun et partenariats, etc.

Ces pressions ne sont pas contradictoires et ne doivent pas être décrites ainsi. Le problème des choix déchirants à cause de la GH est un mythe.

« On fait toujours des choix et sur des sujets variés dans le cours normal des affaires. Il te faut atteindre un certain équilibre et cela t'amène à certains choix difficiles... ce serait la même chose même sans la GH; tu ne peux te permettre ni de perdre la GH, ni la gestion de ton ministère. Cela stresse plus certains que d'autres, c'est une question de personnalité. »

Trois approches sont préconisées pour atteindre un équilibre optimal : une compréhension du rôle du sous-ministre, faire vraiment de la bonne gestion horizontale pour que l'investissement en vaille la peine et bien gérer son temps.

a) La compréhension du rôle du sous-ministre

Pour bien fonctionner en gestion horizontale, il faut l'accepter non seulement en tant qu'approche moderne de gestion, mais aussi comme faisant partie des responsabilités fondamentales des sous-ministres canadiens. Il faut comprendre et vraiment accepter l'interministériel ainsi que la dimension corporative du rôle du sous-ministre. La gestion horizontale contribue pourtant à une partie du rôle ministériel du sous-ministre qui est de relier le ministère à son environnement et de faire partager une vision de ce qui est à accomplir. Certains répartissent les dossiers horizontaux entre leurs adjoints, tandis que d'autres ont choisi de définir collectivement l'approche. Un sous-ministre organise la distribution des dossiers ainsi :

« Je me réserve les grands dossiers et le corporatif. ».

Un autre y fait participer toute son équipe :

« J'informe mes subordonnés de mon accord de performance avec le greffier; on revoie chaque élément avec l'équipe concernée et on décide comment collectivement on va faire cela. ».

Un autre dira :

« J'utilise le comité exécutif pour diffuser ma perspective corporative et gérer les délégations sur ces comités. »

b) La « bonne » gestion horizontale

La gestion horizontale a ses règles de base qui apparaissent avec la pratique et l'apprentissage. Pour tirer profit de la gestion horizontale, il faut en respecter les règles de base. Quelques sous-ministres insistent sur l'importance de bien jouer le jeu et planifier :

« Il faut utiliser la perspective horizontale dès le début du dossier, y associer tous ceux qui doivent l'être, sinon, le processus est enclenché, les consensus ont commencé à se faire et cela devient trop long et laborieux par la suite. »

Comme l'interministériel et le corporatif se vivent beaucoup en réunions, les sous-ministres doivent choisir les réunions où ils se rendent :

« Il faut s'assurer que les réunions valent la peine et que notre participation personnelle y ajoute une certaine valeur ou encore que celles-ci nous apportent certains éléments que l'on juge indispensables de discuter personnellement. »

La gestion horizontale n'est pas qu'une affaire de sous-ministres; en amont et en aval on doit faire partie de la dynamique. Ceci demande d'impliquer d'une part les ministres et les comités du cabinet et, d'autre part, les employés du ministère.

Les résistances du ministre sont souvent mentionnées:

« Ils ont des contraintes différentes des nôtres et leur partie est beaucoup plus individuelle. Ils ont besoin de visibilité personnelle et, d'autre part, ils veulent que leurs idées cheminent très vite. »

Au niveau du Cabinet, il faudrait plus d'insistance sur les projets communs et leur célébration en commun. On mise sur le fait qu'ils *« vont finir par comprendre et accepter; c'est le concept de la courbe d'apprentissage, ça prend un peu de temps. Les ministres comprennent maintenant un peu mieux l'importance de cela et en acceptent davantage les implications, comme les délais, le partage de la visibilité, les compromis, etc. »* En fait les ministres doivent identifier leur nouveau rôle de leaders politiques dans la gestion horizontale.

De la même manière, la gestion horizontale requiert une complicité en aval du bureau sous-ministériel.

« Il faut fonctionner de manière horizontale déjà au sein de ton ministère, cela te fait gagner du temps et de l'efficacité dans les divers travaux horizontaux du gouvernement; d'ailleurs, pour les petits ministères c'est plus simple parce que l'information est mieux partagée et la coordination est plus facile ».

Les sous-ministres déplorent les blocages et le temps perdu : certains sous-ministres délégués ou adjoints qu'ils côtoient lors des réunions se montrent insécures, sans délégation ou encore porteurs d'une approche vieillotte :

« Il faut ouvrir l'esprit trop vertical de certains SMA. »

Enfin, pour que la gestion horizontale produise des dividendes, il faut bien jouer le jeu des partenariats :

« Tu dois maintenir tes partenaires externes au courant de tes idées et projets et de leur évolution. »

Des modalités de travail suggérées par les sous-ministres portent sur les structures et les réunions.

Les structures :

Il faut éviter les structures permanentes;

Il faut garder les structures et processus informels et miser d'abord sur les réseaux;

Il s'agit de revoir périodiquement la pertinence et les modes de fonctionnement des comités;

Il y a beaucoup de temps perdu si les gens changent à chaque réunion.

La tenue de réunions :

Il faut limiter le temps de breffage des SM pendant les réunions, car le SM est surtout là en raison de son expérience;

Il faut être rigoureux dans les temps de débats et les fins de réunions;

Le style de présidence des réunions importe pour assurer rapidité, harmonie, cohérence et progression.

Les contenus de discussions :

Il faut que les participants aient de vrais pouvoirs si ont veut avancer; des fois, il n'y a des directeurs que pour prendre des notes pour les SM absents;

Il faut bien se préparer avec de bons breffages et des notes puis procéder rapidement au débrefage avec le groupe impliqué;

Il faut bien préparer et gérer ses délégations d'autorité aux SMD et aux SMA.

Le nombre et le choix des réunions :

Il y a trop de réunions; certains vont toute la journée de réunion en réunion et reviennent le soir à 18 heures au bureau pour le courrier : cela est-il vraiment une bonne pratique? Il faut choisir les réunions à partir du critère de la valeur ajoutée;

Je ne vais pas aux réunions dont l'agenda ne me permettra pas d'apprendre quelque chose ou d'intervenir de manière pertinente et encore, il faut que cette intervention, pour être efficace, ne soit faite que par moi, sinon, c'est un autre qui ira. Je ne vais pas à une réunion, juste parce que j'y suis invité. Il faut questionner, même au sein de ce ministère, l'opportunité de chaque réunion. Y a-t-il un moyen de communication moins dispendieux?



De manière générale, comme les formules de gestion horizontale continuent de se développer,

« Il faut analyser, réfléchir, apprendre, surtout, il faut le faire délibérément de sorte que l'on chemine plus vite et qu'on y perde le moins de temps possible. »

c) Les principes de base de gestion du temps sont cruciaux

La gestion horizontale de types interministériel et corporatif se déroule largement hors du ministère et porte sur des matières qui, toutes, ne touchent pas directement ou exclusivement au mandat du ministère. La gestion du temps du sous-ministre importe donc beaucoup s'il veut éviter de perdre son impact au sein du ministère. Quelques principes de base guident les décisions des sous-ministres à ce sujet. Il faut bien comprendre le rôle spécifique et la zone de performance des sous-ministres; cela permet de déterminer ce à quoi il accepte de participer personnellement et comment il le fera. Il s'agit de se concentrer à ne faire que ce que seul un SM peut faire, cela vaut d'ailleurs pour tous les aspects de la gestion de sorte qu'il lui reste le temps nécessaire pour participer à la gestion horizontale.

Fondamentalement, le rôle des SM est d'établir la perspective et de prendre les arrangements pertinents avec les SMA :

« Je n'ai pas à être partout tout le temps; mon premier rôle est de faire fonctionner le ministère en fixant les objectifs et en établissant les modèles d'intervention. Mes chances de réussir sont plus basses quand les agences centrales s'attendent à ce que j'aie personnellement à toutes les réunions et qu'elles sont déçues si je n'y vais pas personnellement; là-dessus, certains devront apprendre à changer leur état d'esprit. »

Il faut optimiser les choix de son emploi du temps et ne pas hésiter à questionner constamment ses choix de temps et à les changer :

« Il faut prioriser agressivement notre emploi du temps et revoir continuellement notre agenda. Je n'ai jamais eu un travail où il me fallait dire « non » si souvent. Il faut être très strict, stratégique et discipliné dans la gestion de notre temps et il faut nous tenir rigoureusement à nos priorités; il y a des fois où cela nous fait de la peine de dire « non », mais nous n'avons pas le choix. C'est difficile de contenter tout le monde; en fait, nous ne le pouvons pas. »

Au départ, il faut bien comprendre et apprécier ce qui est requis comme temps et engagement par chaque projet; puis il faut choisir les comités auxquels on veut assister, puis y participer vraiment lorsqu'on a accepté :

« Je fais le tri des réunions où j'irai personnellement selon mes priorités et selon la cohérence. J'ai deux règles d'or : d'abord, je ne consacre mon temps personnel qu'à ce qui durera, ce qui ne disparaîtra pas demain ou dans une semaine, à ce qui est stratégique pour mon ministère : je ne vais pas passer deux jours dans un colloque et je ne les ouvre pas et ne les clos pas...sauf si j'y trouve une utilité tactique pour ce moment; deuxièmement, je ne m'occupe personnellement d'un dossier ou comité que si cela constitue une valeur ajoutée unique ou si cela m'apporte, à moi ou au ministère, quelque chose que la participation d'un de mes adjoints ne pourrait m'apporter. »

Il faut savoir limiter ses priorités et se montrer résolu et méthodique :

« J'ai pour principe d'avoir une vision claire de ce que je veux accomplir. Il faut garder en tête qu'il n'y a que cinq à six choses que l'on peut réaliser à la fois. Il faut en convaincre le ministère et gérer autour de ces quelques grands objectifs et faire continuellement le triage pour déterminer s'ils valent toujours la peine de recevoir cette priorité. »

« La gestion du temps implique de sélectionner et de constamment réviser les sélections. J'ai l'impression que ma vie n'est plus qu'une lutte constante à faire des choix déchirants; il y a les choses que je veux faire et celles que je n'ai pas le choix de faire! Il y a parmi les crises et urgences, celles auxquelles je choisis de voir personnellement et les questions plus stratégiques de l'agenda du ministère. Voilà pourquoi il te faut un plan de match, car cela te guide, tu t'y réfères et tu vois si tu avances. »

La délégation constituerait l'autre clé de la gestion du temps pour réussir à avancer en gestion horizontale. Il faut d'abord prendre du recul pour avoir une vision, et la rendre commune à l'équipe de direction; c'est après seulement qu'on peut déléguer.

Certains critiquent une pratique trop large d'évitement des réunions :

« Je convoque une réunion et il n'y a que des adjoints qui viennent; pire encore, peu d'entre eux ont des mandats pour décider; encore pire, je sais que ce ne seront pas les mêmes lors de la prochaine réunion et qu'il faudra tout recommencer! »

Ce constat rappelle la nécessité de fonctionner avec des personnes sûres d'elles ainsi que sûres du mandat donné par son patron. Il permet de suggérer aux bureaux de sous-ministres qui convoquent de telles réunions, de suivre l'évolution des listes de participants et d'adopter les tactiques en conséquence, par exemple, il faudrait qu'un sous-ministre transmette la mémoire et la perspective du comité à tout nouveau membre permanent qui y arrive lors d'un déjeuner de bienvenue.

Il faut cependant bien gérer ses délégations : il faut établir rapidement les orientations sur chaque dossier et laisser les adjoints les défendre. Pour qu'ils y réussissent bien, il faut établir un système de discussion au sein de l'équipe de direction, plutôt que multiplier les rapports écrits; d'autres suggèrent un encadrement individuel systématique pour faire le suivi de la délégation; certains prônent la prudence :

« Attention : trop déléguer ou mal déléguer fait perdre de l'influence personnelle dans le développement des dossiers. »

Pour que les délégations fonctionnent bien, il faut qu'elles soient authentiques et que les SMA les comprennent bien et qu'ils soient en confiance :

« Il faut créer une gestion d'équipe au niveau supérieur et instaurer un bon niveau de confiance où les gens ne se sentiront pas jugés définitivement sur tout ce qu'ils disent. Il y a beaucoup de confiance entre les gens de l'équipe de direction : ils sont ouverts d'esprit, autonomes et assez critiques; on a des discussions très franches. Par la suite, les gens ont confiance car ils parlent le même langage et pratiquent une seule politique commune. Les gens qui me remplacent ont les pleins pouvoirs, ils ont ma confiance; ils partagent la vision commune de la direction du ministère. »

L'utilisation optimale des sous-ministres délégués retient beaucoup l'attention de la plupart des sous-ministres :

« Je ne suis pas certain qu'on utilise suffisamment les associés, des gens brillants et compétents. Il faut leur faire confiance et leur fournir de vrais mandats, de l'autorité. »

Les sous-ministres manifestent trois approches qui se répartissent assez également quant au rôle du sous-ministre délégué : l'interministériel, l'interne ou le clone. Plusieurs lui réservent l'interministériel pour avoir plus de temps pour gérer le développement du ministère. D'autres lui confèrent la gestion des ressources du ministère pour se garder du temps pour les affaires corporatives et interministérielles. Dans ces cas, le degré de confiance mutuelle entre le sous-ministre et son sous-ministre délégué doit être quasi absolu. Plusieurs ne se

connaissaient même pas il y a trois mois et les voilà maintenant qui développent une intense complicité professionnelle, qui quelquefois se prolonge en relations amicales entre les familles des deux hauts fonctionnaires! Voilà qui exige beaucoup d'intelligence affective, une forte capacité d'écoute et d'adaptation.

« Bien utiliser son SM délégué est une ressource inestimable; il opère le ministère et prend une bonne partie de la pression opérationnelle. Le fait qu'il vienne de l'intérieur du ministère, a permis de perpétuer la mémoire organisationnelle. »

Certains, enfin, pratiquent la politique du clone, c'est-à-dire de l'interchangeabilité quasi parfaite des présences et contributions :

« Je délègue très soigneusement en gérant bien mes délégations auprès des SMA. Avec mon SMD, on a convenu du principe de l'interchangeabilité; de plus, c'est lui qui s'occupe des projets spécifiques en mon nom (budget et gestion du ministère). »

L'utilisation des adjoints et délégués ne va pas de soi pour autant : quelques-uns émettent une mise en garde :

« L'utilisation désordonnée des SMA pour te remplacer partout a ses limites; c'est bien de déléguer et il faut le faire; quelquefois cela m'offusque de voir qu'à certaines réunions, il y a plus de SMA que de SM; non pas que je sois élitiste, mais avec les SMA, les discussions sont différentes, elles ne sont pas au même niveau et les gens sont moins portés à s'engager; les engagements des SM ont plus de portée et leurs positions donnent une direction plus claire et définitive aux dossiers. »

Tout ne semble pas réglé dans le cas des sous-ministres délégués : le quart des sous-ministres émet des réserves quant à certaines sélections et quant à leur utilisation. Voici quelques opinions exprimées par les sous-ministres :

« Il faudrait une politique générale quant à leur utilisation; déjà, il faut bien les choisir; puis il ne faut donner des mandats importants qu'à des SM délégués qui sont des gens capables de les assumer; un problème survient quand on leur fait faire des choses plus en fonction de leur développement professionnel qu'en fonction des besoins du bureau; enfin, il faudrait faire en sorte que les collègues les acceptent et les considèrent comme porteurs de la pleine autorité du sous-ministre. Il y a encore un peu trop de flou à ce sujet. »

Aucun ne remet en cause l'existence des sous-ministres délégués, un instrument d'avenir; on suggère néanmoins de réfléchir à une approche plus encadrée pour leur sélection, leur affectation et leur utilisation.

Enfin, le sous-ministre se dégage du temps en comptant sur des assistants exécutifs matures, confiants et capables de bien interagir avec le personnel politique et avec les pairs. Il leur confiera des mandats aussi délicats (interventions auprès du ministre) que stratégiques (le suivi des opérations de changement dans le ministère) :

« Je cherche toujours à m'entourer d'une bonne équipe. Il me faudrait un autre senior pour améliorer la communication interne au ministère et pour créer le changement, aider à faire relever les défis, aider les DG à agir selon leurs paroles; chacune de nos actions/inactions est un symbole pour les autres et est décodée par eux; il faut donc bien gérer tout cela et on a besoin d'aide. »

« Je les prends à un niveau assez fort; ainsi, ils peuvent parler aux collègues avec assez d'autorité et de confiance en eux! »

2.5 Les sous-ministres peuvent-ils faire des apprentissages au sujet de la gestion horizontale?

a) Un besoin d'apprentissage?

Presque tous les répondants affirment d'entrée de jeu, qu'au sein de la communauté, on a déjà fait beaucoup de chemin à ce sujet. Quatre des 28 sous-ministres estiment qu'il n'existe pas vraiment de besoin d'apprentissage ou encore, qu'à ce moment de la carrière, il se fait trop tard pour acquérir la bonne attitude si on ne l'a pas déjà.

« Il n'existe pas de besoins spécifiques d'apprentissage, car cela devrait avoir été un critère de sélection du SM. L'apprentissage devrait être tourné de façon à motiver les subordonnés à le faire. Le SM doit avoir appris tout au long de sa carrière. Le SM doit continuer d'apprendre chaque jour de la semaine par des interactions, par l'ouverture et l'expérimentation et en étant imputable de ce qu'il fait. C'est une culture, une attitude. »

« Il n'y a plus de besoins d'apprentissage maintenant pour les SM; il y a quelques années, il y avait un problème dans la façon de voir les choses au sujet de la GH, mais on est passé du vieux style au nouveau style. Les SM savent maintenant que c'est la bonne façon de travailler et ils l'acceptent; il faut amener les niveaux inférieurs à penser et à agir ainsi. Le problème est

l'ampleur de l'agenda de gestion : il y a peu de planification et de priorisation et tout ce qui est demandé aux SM est comme un trop lourd fardeau et ils sont frustrés. »

« Quand tu deviens SM, tu as déjà fait ton apprentissage fondamental. »

Certains affirment que les besoins d'apprentissage dépendent de la personnalité de chacun, de sa carrière antérieure ou de ses apprentissages précédents et qu'il est inutile de vouloir préciser quelque domaine commun d'apprentissage :

« Cela varie selon les qualités personnelles, les personnalités et les expériences de chacun. »

« Il n'est pas facile de changer les gens à ce moment de leur carrière; ils apprennent sur le tas. Il faut intervenir avant, quand ils sont directeurs et SMA. »

Dix-huit des sous-ministres, après avoir souligné les progrès importants accomplis en la matière, ont suggéré des pistes d'apprentissage : la tenue des réunions, la culture, une approche centrée sur l'action et les résultats, l'imputabilité multiple, la communication et la mobilisation des partenaires.

b) Apprendre quoi?

Les points les plus importants sur lesquels les sous-ministres insistent sont de continuer à enrichir les attitudes de la **gestion des réunions** : plusieurs commentaires préconisent d'apprendre à mieux les organiser « *selon l'état du dossier et l'enjeu impliqué* » et à mieux les diriger. Il faut faire en sorte que tout le monde s'exprime et qu'on avance vers des solutions concrètes et engageantes en se consacrant dans les réunions à ce qui est de niveau sous-ministériel seulement. Il faut nettoyer l'agenda des réunions des SM de tout ce qui peut être fait par les SMA lors d'une réunion des SMA.

« Il faut apprendre à retourner les dossiers aux EX quand ce qu'ils nous envoient n'est pas de notre niveau. Pourquoi le font-ils? Parce qu'il faut opérer des virements culturels au niveau EX aussi : il leur faut développer les habiletés à prendre en compte le coût de cette attitude; ils ont quelquefois une perception fautive et exagérée de centralisation et veulent trop se sécuriser en référant les dossiers aux comités de sous-ministres »

« Il nous faut aussi savoir déléguer aux SMA; nous discipliner quant au moment de nous impliquer personnellement avec les agences centrales, sur

quoi et avec quelle intensité. Il ne faut pas tenter de tout faire à tous les stades des dossiers. Les SM pensent trop qu'ils ont besoin de s'impliquer assez tôt avec les dossiers des agences centrales. Ils le font trop tôt. Pour ma part, j'appelle le greffier associé du BCP pour lui expliquer mon point de vue et laisse mon SMA s'arranger avec cela. Je rappelle seulement s'il y a un problème. Les SM pensent « Ils m'ont nommé parce que je résous bien les problèmes, alors je fonctionne selon les attentes! » Ce n'est plus leur zone de performance. Il ne faut pas toujours tenter d'être au milieu de tout.

Plusieurs sous-ministres affirment qu'il faut continuer de faire **évoluer la culture** au sujet de la gestion horizontale : les subordonnés voudraient protéger le sous-ministre et le ministère, ce qui générerait des attitudes trop défensives. Il faut générer une culture de confiance et d'action pour un bien commun supérieur :

« On a fait beaucoup de progrès mais la culture verticale est aussi présente qu'il y a 10 ans » dira l'un d'eux.

Un autre ajoute :

« Si tu ne prends pas de distance par rapport à ton ministère, tu vas là juste pour négocier, ce qui fausse le jeu. »

Il faut intérioriser la gestion horizontale : accepter de perdre du territoire, de partager de l'information et du pouvoir, voir les problèmes comme si on ne pouvait les résoudre seul (par exemple, les dossiers de la lutte anti-terrorisme et celui des autochtones).

Il faut **accepter de ne pas toujours être le leader** (accepter de codiriger ou encore de seulement être prêt à aider en cas de besoin). Il y a un instinct naturel de réagir selon le modèle « commander et contrôler », et ceci doit changer si on veut mobiliser les équipes, travailler depuis l'intérieur, influencer et convaincre plutôt que commander. Ceci est un défi particulier, spécialement quand on rassemble autant de leaders dans la même pièce.

« Il faut enseigner à considérer les possibilités selon une perspective horizontale; c'est un tout autre état d'esprit. Est-ce possible de l'enseigner? Oui, il s'agit d'habiletés interpersonnelles : écouter, comprendre, accepter de passer en second, esprit d'équipe, etc. »

On veut prendre les devants pour faire évoluer la culture à ce sujet : « Il faut dire à notre collègue : mes employés voudraient travailler avec les tiens, mais ils sont repoussés. » Il faut vaincre les résistances culturelles dans les ministères. « Le problème survient avec les enjeux

de ressources...surtout quand elles ont déjà été allouées; ils nous voient venir comme si on voulait les leur voler! »

De nombreux sous-ministres souhaitent que les initiatives horizontales débouchent plus encore **sur l'action et les résultats concrets**. Il faut développer la capacité de passer à l'action après avoir mis en commun des réflexions et fait des plans; les imputabilités multiples constituent un frein, car les ministres n'ont pas toujours des attentes compatibles avec cette approche.

« Il faut concilier les gestions horizontale et verticale, dira l'un d'eux, il faudra gérer la transition de la reddition des comptes verticale vers l'horizontale. »

Des SM croient que certains collègues s'identifient de trop près à leur ministre. Certains ministres accepteraient mal que leur SM pense trop en termes corporatifs plutôt qu'avec la seule perspective ministérielle.

« Les SM doivent vouloir aller au cœur des choses et régler les problèmes fondamentaux, pas juste «faire semblant » tout en dirigeant selon la partition de tout le monde; ils font très honnêtement des choses qui font plaisir au ministre, mais qui ne changent pas grand chose, car c'est trop en superficie. »

On veut arriver à mieux relier les initiatives de gestion horizontale au contrat de performance des sous-ministres; ce serait une façon de relever le niveau de préoccupations pour que ces initiatives soient plus centrées sur les résultats :

« Le rôle corporatif s'est accru; c'est bon, mais il nous faut un cadre d'imputabilité collective qui en tienne compte; par exemple, les sondages auprès du personnel ont donné lieu à la création de quelques groupes de travail des sous-ministres, c'est formidable car on donne des suites à ce que l'on observe et on montre notre volonté de s'engager; cependant, je ne suis pas si sûr de ce qui est arrivé concrètement avec le produit de ces groupes de travail : peut-être qu'il s'est fait quelque chose, mais cela semble très diffus; à chacune de ces occasions, il faut un plan d'action, un responsable, des priorisations, des ressources, un échéancier et la communication lorsque les étapes sont franchies. Il n'y a pas de solution dramatique à cela, il faut évoluer avec l'apprentissage tant individuel que collectif. »

Selon plusieurs, le **mode de communication interpersonnelle** est un apprentissage. Les sous-ministres expliquent que la gestion horizontale repose sur la franchise, la

communication et la confiance; elle nécessite un bon climat relationnel. Or, certains auraient une attitude de *prima donna* :

« Il faut que certains apprennent à gérer leurs relations avec les autres. Lors des négociations et des arbitrages, il faut faire attention aux relations humaines, au style d'interrelations que l'on pratique; l'image que l'on projette de soi importe beaucoup plus qu'on ne le pense; avec le temps, on s'en fait moins avec cela, mais le résultat est que l'on sous-optimize l'exploitation du potentiel de la coopération interministérielle et de la gestion corporative. »

D'autres notent une forme de compétition personnelle qui nuit à l'expression confortable de ses opinions :

« Dans ce que je vois, il y a trop de " mise-en-évidence " qui se fait durant les réunions. C'est normal, car dans tous les milieux il y a toutes sortes de personnalités. »

Un autre défend plutôt le caractère direct des conversations, fondement d'échanges réalistes et profitables :

« Le fait d'être franc et d'aller au fond des choses m'épargne du temps à long terme, même s'il y a des accrochages à court terme; une fois les choses fondamentales réglées, tout le reste s'y ajuste; il faut, par exemple, s'attaquer à la définition adéquate des problèmes à long terme que l'on veut régler. »

Enfin, selon un sous-ministre, il y a lieu d'apprendre à **mieux mobiliser les partenaires** de la société civile :

« On pourrait être beaucoup plus efficace, et on est encore en train d'expérimenter. Il faut apprendre comment mobiliser les groupes d'intérêt, les citoyens et les partenaires. Comment faire en sorte que les agences centrales soient bi-directionnelles dans tout cela. Il faut des mécanismes pour cerner les intérêts des gens, pour que les entreprises prennent cela au sérieux. Il faut apprendre à définir l'imputabilité de ces projets. Il faudrait un mécanisme de résolution des différends à ces sujets. La dynamique de ces projets produit souvent des solutions de satisfaction multiples et non pas d'optimisation. La méthodologie est à établir. »

c) Comment apprendre?

Les façons d'apprendre devraient être centrées sur la pratique, l'analyse et la réflexion commune, disent la majorité des sous-ministres.

L'idéal serait de développer tôt dans la carrière des réflexes constants. Il faut donner des occasions aux EX de sortir de leur ministère. Il faut qu'ils participent à des séminaires, à des activités, à des forums ainsi qu'à des groupes de travail.

« Les gens ont besoin de réaliser qu'il faut appartenir simultanément à plusieurs communautés : internes, ministères, communautés sous-ministérielles, réseaux internationaux, réseaux canadiens, etc. »

Le CCG fait déjà beaucoup par le cours d'orientation et ses tables rondes. Le CCG peut contribuer à l'apprentissage en analysant des exemples et en organisant des discussions de groupe. On pourrait utiliser la méthode des meilleures pratiques pour diffuser l'apprentissage à ces sujets :

« On pourrait aussi y réfléchir plus souvent en groupe, bien que cela ne soit pas très facile de le faire à 28! »

On est conscient d'avoir fait beaucoup de progrès à ce sujet et on réfère volontiers au travail de Carole Swan et Judith Moses. Les sous-ministres sont convaincus d'être sur la bonne voie et, qu'à terme, on créera une culture qui sera renforcée par la pratique continuelle, mais on dit aussi qu'il faudra se préoccuper du soutien structurel : structures (comités, réunions), imputabilité (systèmes et processus), ressources (agir sur les gens), etc.

2.6 Le cadre d'imputabilité en matière de gestion horizontale

Six sous-ministres ne voient pas la nécessité d'apporter des changements au système actuel; le greffier y tient beaucoup « *et nous le fait savoir* ». Il insuffle ses préoccupations, il publie une liste de priorités corporatives auxquelles chacun doit s'arrimer, et la contribution de chacun se trouve bien reflétée dans l'évaluation. Si le contrat ne reflète pas son travail, c'est à chaque sous-ministre d'y voir, et il le fera avec la pratique et l'expérience.

Pour certains, le problème n'est pas d'évaluer les personnes, mais de centrer l'évaluation sur l'action des comités :

« La GH n'a pas donné grand chose, car personne n'a d'intérêt réel à faire avancer un dossier collectif; on pourrait plutôt mieux définir les attentes pour chaque comité (informer, décider, coordonner l'action, évaluer, etc.). »

De manière générale, les sous-ministres sont prêts pour certains changements. Les trois quarts des sous-ministres veulent des changements qui enclencheraient une orientation vers l'action et les résultats. Quatre pistes majeures de changements sont évoquées : un système d'incitatifs s'inspirant du modèle pratiqué en Alberta, moins de priorités, une formulation plus directive et précise des attentes, et une approche plus conjointe à l'évaluation.

Aucun ne mettrait de côté le système actuel auquel tous reconnaissent d'importants mérites. Plusieurs mettent en garde contre une action trop simpliste et intempestive : il ne faut pas devenir trop mécanique et bureaucratique, le sous-ministre ne contrôle pas toutes les variables, à l'ajout de priorités horizontales devrait correspondre l'abandon de priorités verticales afin d'avoir le temps et l'énergie nécessaires. On insiste aussi sur la nécessité de favoriser l'aspect commun de certains objectifs horizontaux.

a) Les primes

La moitié des sous-ministres aborde spontanément la question des primes rattachées à l'atteinte des objectifs horizontaux, telles qu'on les pratique en Alberta :

« Il n'y a pas de système de récompense spécifique comme celui de l'Alberta : une partie de la prime du SM serait reliée à des dossiers horizontaux spécifiquement désignés; cela crée beaucoup d'initiatives et prévient la passivité. Si c'était fait, cela aurait des impacts jusqu'en bas de la pyramide hiérarchique; si on a des comptes à rendre sur ça, on en demandera aux subordonnés. »

b) Être plus précis et un peu plus formaliste

Les deux-tiers souhaitent que le système continue d'évoluer prudemment vers plus de précision dans la définition des attentes et des résultats attendus. On souhaite des indicateurs, des échéanciers globaux et même des changements de termes utilisés :

« Je suis très supporteur des cadres précis d'imputabilité et le problème avec la gestion horizontale est que c'est souvent assez confus en termes de ce qui est à faire, les résultats, qui est responsable et qui contribue quoi. Ceci préciserait les choses. »

« C'est toujours trop implicite. Il faut mentionner en noir et blanc les sujets particuliers où l'on désire de la gestion horizontale. Il faut continuer d'accroître les mesures de performance. Il faut un peu plus de formalisme et de précision sur les engagements permanents. Il faut préciser les priorités, les problématiques, les attentes, et les initiatives-clés. »

« Il faut recentrer l'évaluation sur les impacts et résultats plutôt que sur les budgets et responsabilités obtenues. La précision raisonnable des objets de coopération avec celle du niveau d'avancement des dossiers après un an y contribuerait. »

« On peut changer des libellés dans les contrats : utiliser plus des « il doit » au lieu des « il peut ».

c) Être plus sélectif concernant les priorités corporatives

Pour certains, la précision des contrats ne fait pas autant problème que la profusion et la dispersion des priorités :

« Préciser les contrats? Je ne sais pas; ce serait utile mais il faudrait surtout isoler les une ou deux priorités-clé, les décrire précisément... Il faudrait être plus spécifique sur les engagements que doivent prendre les SM; c'est un outil qui permet d'atteindre les objectifs. Il faudrait qu'il y ait un dialogue au préalable avec les gens du BCP et le greffier. D'ailleurs, on a beaucoup trop d'objectifs corporatifs et pas toujours les bons : dans certains cas, c'est lourd pour ce que cela rapporte. »

d) Avoir une approche plus conjointe

Puisque la gestion horizontale se déroule en groupe, plusieurs suggestions sont faites pour que des éléments du cadre d'évaluation soient communs, ou à tout le moins reliés; il peut s'agir d'attentes, d'actions, d'indicateurs, de jugements évaluatifs. L'un d'entre eux propose même un contrat d'exécution de politiques convenu avec le greffier.

« Il faudrait partager nos engagements horizontaux dans un livre qui circulerait, en plus de créer des engagements conjoints pour fins d'imputabilité. On peut aller plus loin en spécifiant dans le contrat les réalisations du comité ou son avancement attendu sur une base annuelle. J'espère que les autres ont eu des attentes exprimées à ce sujet aussi. Je n'en connais pas la teneur. »

Il faudrait aussi changer le processus du CHF qui est trop facilement centré sur l'individualisation.

« Il faudrait s'assurer qu'elles (les attentes) sont vraiment réalisées avec les collègues. »

« Oui c'est possible et ce serait une très bonne idée de préciser les contrats de performance horizontaux dans le contrat de performance. J'irais même plus loin : chaque SM devrait avoir quelques « contrats de politiques » avec le greffier; chacun préciserait le travail à faire, les résultats à atteindre après un certain terme, avec quels autres SM ce serait fait; les bases d'imputabilité (à qui, sur quoi, quand, comment), le support que les agences centrales s'engagent à fournir; ces contrats seraient remis aussi aux autres SM impliqués; ils devraient aussi y avoir la signature du ministre des Finances, étant donné l'importance de son rôle actuellement. »

Enfin, les plus vulnérables souhaitent le renforcement des signaux pour que les ministères plus puissants coopèrent mieux.

« Améliorer la précision du contrat implique des indicateurs de rendement, et cela se ferait à la condition que le système soit adapté pour le supporter : il faut des signaux clairs qui obligent les gens à coopérer. »

Des changements globaux d'approche à l'identification de l'agenda de travail :

« Il faudrait un tout autre système où le leadership serait plus important que les structures et processus. »

- *Ce n'est pas seulement une question de processus. Le gouvernement veut-il vraiment s'occuper de la cohérence, plutôt que de juste travailler en façade : regardez les questions de santé, du développement international et du réchauffement de la planète, pour parler de questions qui ne relèvent pas de moi. Si oui, il faudrait des signaux plus clairs, des incitatifs plus engageants, pour inciter les SM à être cohérents avec les politiques gouvernementales. Dans le cas d'objectifs gouvernementaux conflictuels, il faut être ouverts pour identifier des solutions durables, ne pas être égocentrique; il faut identifier des options dans un processus transparent que le BCP peut observer. »*

Si ces sous-ministres rêvent d'une approche très différente, deux messages généraux ressortent des opinions des trois quarts des sous-ministres consultés : il faut mieux se centrer sur les résultats et il faut un ciment systémique qui scelle la coopération. Les contrats de performance peuvent contribuer à l'un et à l'autre.

3. *L'entrée en poste*

*« Tout d'abord, félicitations pour avoir eu le poste le plus intéressant au pays.
Prends-y plaisir, sinon il ne vaut pas la peine de souffrir pour cela. »*

(Mon premier conseil à un ami devenu collègue)

L'entrée en fonction d'un sous-ministre constitue une période cruciale à plusieurs égards. Il est observé de partout : son ministre, ses cadres, ses employés, ses pairs, ses groupes-clients et les organismes centraux. Chacun se demande quel sera son agenda, son style et comment s'établira la coopération (voir Mintzberg, dans Mintzberg et Bourgault, 2000). Chacun cherche à déterminer comment ses intérêts seront affectés par ce nouvel arrivé.

L'arrivant se sait observé et sait que ses actions ou non-actions seront interprétées et pourront affecter les chances de succès de son mandat. Il aura bientôt des décisions stratégiques et tactiques à prendre et celles-ci jetteront les bases de son mode de vie dans le poste. Ses premiers gestes sont susceptibles de générer des réactions de coopération ou de résistance chez ses correspondants, donc de faciliter ou nuire à la mise en œuvre de son agenda.

Le nouvel arrivé se trouve confronté à une situation complexe : trop de précipitation le fera juger irréfléchi et risque de lui faire commettre des erreurs; trop d'attentisme le fera passer pour une personne insécure, indécise et portée vers le *statu quo*. Trop de directivité donnera l'image de quelqu'un qui ne se fie pas à l'expertise accumulée, tandis que trop d'écoute risque de l'enliser dans la reconduction des pratiques du passé.

Quelle doit être sa stratégie pour s'installer en fonctions? Pour utiliser l'image volontairement simplificatrice d'Henry Mintzberg, doit-il arriver dans un ministère comme un conquérant qui impose d'emblée de nouvelles règles de jeu ou doit-il pratiquer une politique d'écoute intensive pour absorber la vision qu'a l'organisation.

Le SM doit-il être un fer de lance (conquérant d'une terre nouvelle qu'il met sous son joug, il prend ses distances face à la vision des gens en place et impose la sienne en faisant peu de cas des objections de ceux qui sont dans ce milieu depuis longtemps) ou une éponge (il absorbe les préoccupations, contraintes et objectifs du milieu où il arrive; il les fait siennes; il adopte la vision des gens en place)?

L'avantage de l'approche du conquérant est d'engager rapidement l'organisation dans le changement et de ne pas se laisser piéger dans les discours destinés à justifier le *statu quo*. Les inconvénients se font nombreux : l'absence d'écoute est perçue comme un rejet, un

manque de confiance; elle engage des solutions peu éprouvées dont les difficultés ébranleront la crédibilité de leur promoteur auprès des cadres. L'absence d'écoute génère l'absence d'engagement des cadres face au projet de réforme proposé.

L'avantage de l'approche de l'éponge est de rapprocher le projet des gens en place, de proposer des projets techniquement éprouvés et réalisables et d'être sécurisant auprès des employés. L'inconvénient est que le projet ministériel est peut-être devenu moins pertinent, s'il existe toujours. D'autre part, il se crée une dynamique où les gens de l'organisation croient que le nouveau SM n'est pas une personne de contenus ou de changements et qu'on peut l'utiliser surtout comme un canal de communication vers les lieux centraux du pouvoir.

Peu de questions révèlent mieux le rôle du SM d'aujourd'hui : il définit des agendas, il est responsable de résultats globaux, mais tout cela dans un domaine technique qu'il ne maîtrise pas nécessairement très bien. En fait ce qu'il connaît bien, c'est la notion de recherche de l'intérêt public, l'analyse stratégique, le fonctionnement administratif dans un univers politique, le processus gouvernemental et le management. Sans beaucoup connaître chacun des domaines du ministère, à moins qu'il n'y ait déjà œuvré ou qu'il ait fait carrière dans un ministère limitrophe, il doit :

1. faire émerger une intégration cohérente;
2. rassembler et appuyer les directions de spécialités;
3. les relier à divers univers externes;
4. obtenir certains résultats plus ou moins clairement reliés à l'agenda du gouvernement.

Ses préoccupations se définissent en termes d'approche générale (image d'intervenant énergique, déterminé et qui a un plan à implanter vs une image d'écoute et de sensibilité à la culture de l'organisation), en termes d'ordre des choses à faire et de gens à rencontrer et en termes d'attitudes à avoir. Il cherche à sécuriser, à connaître, à organiser, à dégager une vision, un plan, à les communiquer et à bâtir des relations de coopération fructueuses.

Plusieurs décisions assez immédiates le confrontent et certaines lui sont plus ou moins imposées comme le mode relationnel avec son ministre. Il doit décider du sort des assistants immédiats hérités de son prédécesseur, il doit évaluer ses sous-ministres adjoints et principaux cadres supérieurs, trouver comment influencer les agences centrales, comment gagner la confiance des groupes-clients, et surtout, comment s'y prendre pour établir le plan d'action du ministère.

Son approche sera teintée par les nouvelles valeurs de gestion qui privilégient l'écoute à la directivité, l'inspiration au commandement et la compréhension à la suffisance. Pourtant il doit « faire une différence » et, lorsque c'est le cas, être à la hauteur du mandat spécifique qui lui fut confié.

3.1 Facteurs de détermination de la stratégie

Le sous-ministre doit d'abord établir une stratégie d'entrée en poste. Un tiers des interviewés la disent variable selon certains facteurs qui marquent chacune des situations; ces facteurs qui interviennent sont déterminés à la fois par l'environnement, la conjoncture, le mandat et le style personnel de chacun.

Les facteurs externes sont plus ou moins imposés par des correspondants : en de rares occasions un mandat spécifique est confié par le greffier, suite à des réorganisations, des innovations ou des crises :

« Idéalement il faut passer du temps avec le greffier pour comprendre le ministère et le mandat. »

Seulement six cas de rencontres furent rapportés. Dans plusieurs cas, le mandat spécifique sera précisé à l'occasion de la discussion du prochain contrat de performance. Généralement il s'agit d'un mandat tacite alors que le greffier estime que le sous-ministre dispose déjà de la sagesse nécessaire pour interpréter le mandat à réaliser compte tenu des circonstances et de l'information qu'il cueillera. Cette recherche lui permettra de mieux documenter les éléments de la conjoncture, les sous-ministres parlent alors d'un mandat « évident par la conjoncture » :

« Lorsque'il est nécessaire de mieux relier le ministre au ministère ou le contraire. Tout dépend du contexte du ministère : dans quelle phase est-il? C'est la même chose au sujet du ministre. »

Un autre type de mandat tacite émerge lorsqu'un individu vient de l'intérieur du ministère et qu'il sait qu'on l'a choisi pour cela. Il connaît les gens, les programmes, les clients et doit consolider l'action du ministère. Un mandat peut aussi recevoir la contribution plus ou moins directive du ministre, selon que le ministre y est ancien dans le ministère, senior au gouvernement ou qu'il nourrit des projets spécifiques.

« Certains ministres ont leurs plans tandis que d'autres attendent des idées. »

La plupart du temps, les sous-ministres décrivent leur mandat de départ comme « ouvert » et devant être interprété en fonction de la conjoncture et de l'agenda global du gouvernement.

« Le mandat dépend du type de ministère. Si le ministère est trop stable, il faut provoquer des renouvellements et des politiques. Il faut alors pousser plus fort, provoquer et écouter ceux qui souhaitent du changement. Tout dépend de l'agenda qu'il y a. Il y a toujours un agenda pour chaque ministère. L'agenda consiste en des problèmes, des enjeux, des choses à faire ou corriger; tu dois établir l'agenda à partir du gouvernement, du ministre, du greffier, du ministère et de tes collègues SM. »

Les facteurs personnels jouent aussi un rôle comme c'est le cas d'une personne qui vient du ministère. Le style personnel, la personnalité (extravertie ou réservée) et les expériences passées du SM jouent aussi un rôle dans la détermination de la stratégie d'entrée en fonction.

Plus le mandat est spécifique et en rupture par rapport à la situation existante, ce qui est assez rare, plus le sous-ministre devra chercher des informations hors de l'organisation, interviendra sur la mobilité des cadres et cherchera à établir une approche susceptible de rompre avec les pratiques en place. Les cas de mandats ouverts se font les plus fréquents et commandent la stratégie documentée ci-après.

La question posée référerait au conquérant et à l'éponge dans un but de provocation. Entre le degré d'activisme inquisiteur ou d'empathie à manifester, les réponses montrent qu'il ne s'agit pas d'alternative, mais plutôt de séquentialité de leurs sous-phases et de degré d'intensité. Selon la stratégie retenue, on pourra faire les deux, mais dans un certain ordre, avec des phases plus ou moins longues et avec plus ou moins d'intensité pour la directivité et de perméabilité pour l'écoute.

3.2 La transition

Idéalement, les sous-ministres souhaiteraient jouir d'une période de trois semaines avant d'entrer dans leurs nouvelles fonctions. Ils pourraient fermer certains dossiers, aménager la transition avec leur successeur, réfléchir à leur nouveau mandat et à leur stratégie d'entrée et prendre déjà certaines dispositions au sujet de leur entourage personnel. Jusqu'en avril 2002, rares étaient les cas de ce type puisqu'on en a dénombré que cinq. Généralement, la transition se déroulait en moins d'une semaine. Celle de mai 2002 s'est étendue sur au moins trois semaines.

L'entrée en fonction d'un nouveau sous-ministre n'arrête pas le fonctionnement du ministère ni les demandes pressantes de l'environnement alors qu'il faut pourtant s'établir un cadre de références, se mettre à jour sur les dossiers et établir un réseau fonctionnel de relations, tout en gagnant la confiance des employés. Plus la transition est étalée dans le temps, plus les chances de fonctionnement harmonieux sont élevées :

3.3 *La stratégie*

Une perspective stratégique habite le sous-ministre dès son arrivée au ministère. L'un d'eux donne le conseil suivant :

« Dans les premiers temps, laisse le travail de tous les jours au personnel et alloue ton temps à des éléments stratégiques : comprendre le contexte, voir l'ensemble, établir les priorités, découvrir où sont les ressources. Il te faudra réallouer les ressources selon tes priorités. Tu dois établir un leadership à cet égard. C'est ce leadership que les gens attendent de toi. »

Les sous-ministres fournissent dix-huit conseils d'ordres stratégique, tactique ou opérationnel pour réussir son entrée en poste; trois reviennent le plus souvent, six autres reviennent assez souvent (presque la moitié des sous-ministres) et neuf autres sont mentionnées à quatre occasions (25 p. cent) ou plus. Ils sont présentés non pas par ordre stratégique ou chronologique mais par ordre d'occurrence. Les occurrences reflètent l'importance de cet élément dans l'esprit des sous-ministres; en fait la plupart d'entre eux vont agir sur la plupart de ces plans mais les occurrences reflètent les perceptions d'importance et de priorité.

Une première catégorie regroupe les trois éléments mentionnés par presque tous les sous-ministres: gagner la confiance des troupes, celle du ministre et développer une vision et un plan.

3.3.1 *Comprendre le ministère et gagner la confiance des troupes*

Quelles que soient leur autorité, leur réputation, leur prestige et leur réseau de relations, les sous-ministres ne peuvent rien réaliser sans le concours de leurs employés. Il faut éviter le braquage, la résistance passive et à l'inverse, il faut plutôt générer l'enthousiasme, l'engagement et la productivité. Même s'il était plus facile de congédier, déplacer et muter dans le secteur public, le temps et l'énergie nécessaires à agir sur un si grand nombre de personnes consommeraient totalement l'agenda du nouvel arrivé. Voici pourquoi les sous-ministres donnent priorité absolue à la collaboration des employés du ministère. Il faut réaliser quatre choses fondamentales : d'abord rassurer les employés au sujet de votre approche et vous faire connaître personnellement; deuxièmement il s'agit d'écouter les gens pour connaître et comprendre l'organisation; troisièmement, il faut découvrir la culture de l'organisation pour en tenir compte, la respecter, identifier ses zones sensibles et choisir là où on souhaite la faire évoluer; enfin il faut visiter les employés sur les lieux de travail pour témoigner de son implication personnelle et mobiliser les gens.

a) *Rassurer les employés et se faire accepter sur le plan personnel*

« La plus grosse embûche est de te faire accepter par l'organisation, car tout commence là (ministres, cadres, employés); cela importe plus que les gens à déplacer, les orientations et les problèmes particuliers. Participe aux événements significatifs du ministère. Bâti une famille. Il faut avoir une approche d'écoute et d'apprentissage en plus de rassurer les gens sur l'avenir et vos projets. »

b) *Écouter les gens pour connaître et comprendre l'organisation*

« Ensuite, il faut établir un climat de confiance avec le ministère : écouter, apprendre et consulter... surtout si tu viens de l'extérieur. Il faut faire la tournée des bureaux régionaux pour y rencontrer les gens et les gestionnaires et s'attarder à leurs préoccupations.

« Vous n'êtes pas là pour tout changer, mais pour écouter et apporter une aide complémentaire. »

« Sois humble. J'avais des idées, mais il n'était pas question de les imposer dès le premier jour : elles auraient été fausses et de plus, auraient été rejetées. L'une d'elles était de changer la structure, mais des contraintes de personnel m'ont empêché de le faire avant trois ans : Dieu merci, je ne l'ai pas fait dès mon arrivée! Sans cette contrainte, je l'aurais fait beaucoup plus tôt, trop tôt pour ce que je savais alors. »

« Il ne faut pas que tu surgisses dans l'organisation muni de tes solutions toutes faites que tu "révèles" aux gens; ils doivent participer à l'identification des solutions. D'abord, il faut être une éponge : reconnaître que tu n'as pas toutes les solutions improvisées à tous les problèmes, ni de préjugés ou d'idées préconçues. »

« Il faut vraiment écouter et comprendre ce qui se passe avant de prétendre changer les choses et cela prend pas beaucoup de ton temps personnel, mais c'est le prix inévitable à payer pour réussir des changements fondamentaux. Cela prend aussi beaucoup de temps pour approfondir son niveau de compréhension de ce qui est sensible dans une organisation; par exemple, ici les ressources humaines sont tellement importantes : tout dépend de cela; ici les opérations sont extrêmement importantes. »

c) Comprendre et agir sur la culture

« N'oublie pas que chaque ministère a sa culture, ses sensibilités. Il faut les découvrir et en tenir compte. La culture vient des gens et de l'histoire du ministère; tu peux difficilement l'ignorer c'est à la fois une contrainte et une opportunité. Il te faut la découvrir avec les plus anciens du ministère, si tu ne l'as connus pas déjà. Tu dois l'utiliser, découvrir ses points sensibles, ses mécanismes pour apporter les changements que tu souhaites dans l'organisation. Par exemple, ici cela fait 20 ans qu'on décide de changements qui ne sont pas vraiment appliqués. Or, j'ai observé que l'organisation fonctionnait autour de l'axe de la distribution des budgets; donc, j'ai organisé le changement autour de cela et les gens n'ont pas le choix que de fonctionner avec le changement que j'ai fait. »

d) S'impliquer pour mobiliser

« Va au ministère: écoute et apprends; sois un constructeur d'équipe et montre-toi collaborateur. »

« Tu dois cependant poser certains gestes dès le début : aller vers le personnel, les écouter, démontrer ton ouverture; dans cette démarche, tu dois être honnête, transparent et humble; tu dois reconnaître que tu ne sais pas tout et que tu comptes sur eux pour réaliser des choses. »

3.3.2 Devenir complice du ministre

Le ministre est le chef du ministère dont il incarne l'autorité absolue qu'il délègue au sous-ministre dans plusieurs domaines. Le ministre intervient au Cabinet et au Conseil des ministres au sujet des projets du ministère. Le ministre répond en Chambre et en comités parlementaires au sujet de ce qui se passe au ministère. Enfin, le ministre peut avoir une certaine influence auprès du PM, de certains autres ministres, de membres du caucus et du parti au pouvoir.

Pour tous ces motifs de légitimité autant que d'opportunité, le ministre joue un rôle très important aux yeux du sous-ministre, même si ses fonctions le tiennent quelquefois éloigné du ministère. Si le ministre apporte l'énergie dans le modèle Énergie-Équilibre d'Aberbach *et al.*, il incarne aussi l'autorité, le pouvoir de veto, et le potentiel d'intercesseur; il peut faire beaucoup pour le ministère et le ministère doit faire beaucoup pour lui qui doit implanter le programme du gouvernement en utilisant cette organisation qu'est le ministère.

Le principe à appliquer est que la fonction publique est neutre, professionnelle et au service de l'État, son employeur, et que la bonne façon de servir l'État est de se mettre au service du gouvernement du jour dans le respect de la légalité.

Le ministre se situe au cœur d'un processus de pressions multiples et complexes. Il fait l'objet de l'attention constante des médias. Ils seront constamment critiqués quelle que soit leur décision. C'est un métier beaucoup plus difficile que ce que ne croient les gens et cette pression constante peut à la longue, l'amener à compter dans son filet : annonces prématurées, décisions impulsives, scandales, etc. Il y a plusieurs types de personnes qui deviennent ministre comme c'est aussi le cas des sous-ministres; des personnes présentent divers aspects de vulnérabilité. Le ministre peut involontairement nuire au Gouvernement ou au ministère. Aussi, le sous-ministre doit lui offrir des conseils sur une vaste gamme de sujets et tenir compte de la contribution du ministre.

On voit dans les opinions qui suivent que les approches valorisent des degrés divers de formalisme et d'utilitarisme selon les expériences passées et personnalités des sous-ministres : ici, on le rencontre avant la nomination; là, c'est au cinquième rang des actions; ici, on s'en fait un complice qui pourra parler spontanément tandis que là, on cherche à le rassurer. Ici, c'est le patron; là, on compose avec ses préoccupations, tout en maintenant le cap dans la gestion du ministère.

Le processus relationnel importe au plus haut point : d'abord avec le ministre, puis avec son cabinet. Certaines limites existent : le sous-ministre n'est pas imputable que devant le ministre, mais aussi devant le greffier et certains collègues; d'autre part, dans la relation avec le ministre certaines limites seront maintenues tant sur le plan des relations personnelles que sur celui de l'autorité. La maxime qui prévaut est : « Le sous-ministre est serviteur de l'État, c'est-à-dire, par égard démocratique, il doit se mettre loyalement au service compétent du gouvernement du jour dans le strict respect de la légalité. »

« La première chose est d'établir une bonne relation avec le ministre et son cabinet; tu as 6 mois pour réussir; il y a trois niveaux de succès (0 p. cent, 70 p. cent, 90 p. cent) et ta vie professionnelle en dépendra. Parle-lui; tu dois avoir (et satisfaire) quels sont ses besoins, parle à ce sujet avec tes cadres et avec ton prédécesseur. »

« Rencontrez le ministre aussi tôt que possible; il faut savoir quels sont ses points de vue sur les questions les plus importantes et ses attentes. Surtout lors de l'arrivée, il faut solliciter l'opinion du ministre et le faire s'engager : Voici ce que j'entends dire des agences centrales et du greffier; comment voyez-vous les choses? Il est primordial de développer une bonne relation; il faut faire des recherches rapides et diligentes sur toutes les questions qu'il soulève et lui fournir un avis éclairé. »

« Il faut obtenir un mandat de lui; surtout dans mon domaine où les relations politiques du terrain importent autant. Écris un texte général mais assez fondamental sur la vision et discutes-en avec le ministre. Il faut être à l'écoute pour déceler ce à quoi il tient et ne rien faire qui nuise à cela. Il ne faut pas avoir d'agenda personnel (ambition de carrière, projet préconçu), mais se centrer uniquement sur celui du ministre. »

« Cinquièmement, établir le procédé de travail avec le ministre; avoir un dîner informel de travail; tenter de comprendre ce qui intéresse cette personne et comment il travaille; établis rapidement des liens de confiance. En général, ils sont enclins à coopérer avec toi; tu dois dégager l'attitude de : " Je veux entendre votre opinion sur tous les sujets. " S'il accepte de se prononcer librement, tu as marqué des points. »

« La première priorité est de se relier personnellement au ministre sur quelque base que ce soit (autorité, affinités, communauté d'idées, etc.) puis de conseiller le ministre sur l'agenda et enfin, de le vendre au ministère en tant que vision du ministre. »

« Passe beaucoup de temps avec ton ministre; arrange-toi pour bien le connaître; il faut bien se connaître et qu'il devienne ton complice. Développe une bonne relation interpersonnelle qui soit respectueuse. Tu dois devenir un appui de la plus haute importance pour lui. Il fallait faire attention puisque cela a déjà été très mal avec le SM précédent; sans la confiance, il est très difficile de faire quelque chose. »

« Assure-toi que le ministre est satisfait et garde-le satisfait; connais ses vues et ses besoins et désigne des gens capables de s'en occuper correctement, plutôt que de passer trop de ton temps personnel sur les relations courantes. Il ne faut pas que le ministre ait une connaissance inouïe sur le ministère, mais il faut qu'il se sente au courant et en contrôle de l'évolution en matières de politiques, de programmes et de la gestion. Il faut qu'il se sente dans le coup et qu'il a un pouvoir certain sur l'orientation générale du ministère. »

« La question est de comment faire converger les agendas. Tu dois gérer ton ministre; c'est toi le garde-barrière, l'interprète; il te faut sa confiance pour avoir un rôle plus important que d'être seulement son assistant. Tu dois comprendre les forces de ton ministre et les utiliser tout en l'aidant dans ses zones de faiblesse. C'est impossible à moyen terme de contourner le ministre, donc tu dois faire avec lui. »

« Le ministre : si je n'en ai pas parlé avant, je prenais cela pour acquis!; c'est ce qu'il y a de plus important, c'est 50 p. cent du rôle de SM; C'est la première personne à rencontrer; on est là pour le servir. Il n'y a pas de conseils à donner sur la façon de s'y prendre car chacun diffère et il faut faire selon le confort de chacun. Dans ce cas-là, c'est lui qui est l'autorité et c'est à nous de chercher à s'adapter. Je me suis bien entendu avec tous mes ministres : il faut trouver comment gagner sa confiance et s'adapter au ministre, au style de dialogue qui lui est personnel; est-ce que l'on fonctionne par écrit ou oralement? c'est le ministre qui décide du style. »

« Avec le cabinet ministériel (8 ou 9 assistants), c'est plus délicat qu'avec le ministre lui-même : ont-ils les pieds sur terre et sont-ils forts? Ils vont résister s'ils sont mal informés quant aux zones de compétence des organisations politiques et administratives. Tu dois établir un processus assez formel de travail et de communication. »

La relation au ministre importe au plus haut point, mais sur 28 entretiens, 5 n'en parlent pas et 10 autres ne l'ont pas mentionnée parmi les deux premières choses à faire. Questionnés à ce sujet, les sous-ministres répondent que l'évidence de cette relation les dispensait d'y répondre d'autant plus que le contexte de la question les incitait à tourner leur attention vers l'appareil administratif.

3.3.3 Générer une vision et un plan

Le manager du niveau le plus élevé doit faire en sorte que ce qui doit être fait soit fait. C'est par la vision qu'il détermine « ce qui doit être fait » et qu'il contribue « à faire en sorte que » cela se fasse. Depuis peu de temps, la littérature de gestion aborde la question de vision. Les propos des sous-ministres constituent une expérience unique pour déterminer les contenus de la vision et les processus de son établissement. La vision fixe un but, une justification et mobilise. Elle sert ensuite à établir des priorités, des plans, des valeurs, des standards, etc. Plusieurs éléments d'agenda sont en compétition au sommet des ministères. C'est le sous-ministre qui, après consultations, retient ce qui doit être fait et qui organise les composantes d'action au sein de la vision. Le ministre, s'il l'accepte, en sera le porte-étendard officiel tandis que l'équipe de direction supervisera son incarnation dans la gestion quotidienne.

« Il te faut un agenda, un plan : ce que tu veux faire et leurs implications sur les relations, les enjeux politiques, etc. Il te faut déjà avoir un embryon d'une certaine vision, certaines idées. Il te faut un schéma clair de références lorsque les directeurs te font part de certaines suggestions ou de leurs points

de vue, tu dois être capable de poser les bonnes questions et voir les enjeux, faire ressortir les impacts des effets de ces suggestions. »

« Il est important de comprendre que tu as un style personnel et que chaque ministre a sa culture qu'il faut respecter mais pas totalement. Tu dois développer une stratégie pour changer le discours et le ramener à la gestion et au secteur du ministère, ce qui va faire impact sur la gestion de celui-ci. La première année est très importante. Il faut déterminer rapidement les priorités et comment les réaliser. Il faut aussi identifier ses valeurs et transmettre sa philosophie pour qu'elle se reflète chez les cadres. C'est tout cela ta vision. Puis tu mets sur pied un processus pour creuser, améliorer et changer (même) cette vision. »

« À la fin du troisième mois, tu dois être en mesure d'établir une direction assez claire; attention, elle n'est pas inscrite dans la pierre, ni trop détaillée; sois constant en suivant toujours ce cap; assure-toi que ton équipe de direction s'est vraiment embarquée et reste embarquée. Les trois mois suivants servent à raffiner cette vision et à l'institutionnaliser dans l'organisation par divers moyens. Puis développe un plan, assure-toi que cela va se faire. »

« À la fin, il faut un plan ou une vision qui a du bon sens, qui est faisable et qui montrer une certaine continuité avec le passé. Il faut donner le ton et contribuer à établir une vision pour le ministère. Cela doit t'obséder. C'est là que tu fais une vraie différence par rapport au DG. Tu donnes une vision globale, intégrée et cohérente et tu mobilises les DG. C'est à cela que sert un SM. »

La seconde catégorie touche des éléments mentionnés par presque la moitié des sous-ministres :

3.3.4 L'écoute à 360 degrés

Le sous-ministre doit établir sa vision en écoutant les gens de son organisation, les plus compétents en la matière. Il doit se méfier de se faire piéger par le bruit de fond et de n'entendre qu'une seule approche à la question ou d'être limité par la perspective du *statu quo*. Enfin, il doit compter avec les rapports de pouvoirs inhérents à toute organisation. Il lui faut donc de l'air frais, des perspectives nouvelles émises à partir de points de vue différents. Il consultera donc des anciens, des supérieurs, des pairs, des employés, des clients et des fournisseurs afin de compléter une écoute à 360 degrés sur ce que fut, ce qu'est et ce que peut devenir l'organisation dont il a maintenant la charge.

« Le mandat donné par le greffier n'est jamais trop explicite ou définitif. Il faut donc faire une vraie analyse situationnelle. Pour cela, il faut s'adresser plutôt à ceux qui composent l'environnement du ministère qu'au ministère lui-même. »

« Il faut parler à autant de gens que possible; prendre un certain temps pour établir ta vision des choses; prendre un certain temps pour avoir assez de sagesse dans votre vision des choses... mais pas trop! Six semaines est un bon cadre. Il faut vraiment « parcourir à pied » son organisation; je m'en suis fait un programme de travail : en deux ans, j'avais lynché avec chacun des gestionnaires car ici, à cause du travail à faire et de mon rôle dans les ressources humaines, il est important de connaître chacun. Parle aux employés, aux cadres supérieurs, consulte à différents niveaux; montre-toi intéressé à ce qu'ils font; écoute attentivement les détails. »

« Il faut rencontrer le SM précédent et qu'il t'aide à dresser le portrait de la situation. »

« Il faut chercher des conseils d'autres personnes plus éloignées du ministère : les autres SM, les agences centrales, les gens qui traitent avec le ministère, les groupes d'intérêt et clients : parler des enjeux et des façons de faire du ministère. »

3.3.5 Développer des voies privilégiées avec les agences centrales et les pairs

Selon Mintzberg, un des rôles fondamentaux des plus hauts gestionnaires serait d'aménager des relations : pour communiquer (émettre autant que recevoir), lire, plaider, vendre, etc. Les agences centrales ont un impact important sur le devenir des projets ministériels et le sous-ministre qui connaît la perception de ses pairs au sujet du ministère peut orienter de manière plus fructueuse l'angle de présentation des dossiers. Des connaissances personnelles de ces dirigeants favorisent des intercessions plus fructueuses.

Enfin, l'appui de la communauté joue un rôle primordial : les pairs siègent à des comités, peuvent alerter en temps utile et, surtout, ils témoignent appui et solidarité en plus de fournir rapidement des conseils expérimentés.

« Deuxièmement, il faut établir une relation de confiance avec le centre : qui sont les joueurs et comment travailler avec eux. Il faut rencontrer les gens des agences centrales (tous niveaux) pour voir quelles sont les

perspectives pour le ministère. »

« D'abord, tu dois rencontrer tes collègues sous-ministres aussitôt que possible: eux seuls peuvent apprécier la difficulté de ton travail. Ils seront tes partenaires dans ton travail horizontal et ils te fourniront la sagesse et les conseils expérimentés. Ils ont été d'ailleurs tous très accueillants. En quelque part, ils sont ta ligne de survie. Je crois beaucoup en la communauté des SM. Elle peut être très utile. Sois actif dans celle-ci; assiste au maximum de réunions, de comités. Rencontre les SM les plus proches de ton portefeuille lors de lunchs privés ou de soupers. Être SM est une tâche solitaire, tu peux avoir une relation un peu spéciale avec 2 à 5 SM, ou bénéficier d'un mentor; deux SM sont venus à moi; cela m'a donné toute une aide! Il te faut utiliser toutes les occasions pour développer ces contacts : dîners, lunchs, rencontres, conversations, etc... »

« Il ne faut pas oublier le côté politique : le bureau du ministre, le BPM et le cabinet du ministre des finances. Ils auront un mot important à dire sur tes dossiers, que tu le veuilles ou pas. L'ouvrage de Donald Savoie en dit beaucoup à ce sujet et je l'ai utilisé. »

3.3.6 Le développement d'une équipe engagée

Le développement d'une équipe se définit en quatre phases : évaluer les personnes en place, apporter les changements nécessaires, faire s'engager l'équipe de direction et créer une chimie au sein de l'équipe.

« Deuxièmement, se pose la question de la rapidité : sur certains sujets c'est plus facile d'agir tôt, par exemple s'il y a des faiblesses au niveau du personnel. Il faut aussi des rencontres individuelles avec le groupe de gestion pour qu'ils parlent de leur travail. La question fondamentale, c'est de déterminer si tes gestionnaires seniors sont les bonnes personnes en place : je ne suis pas expert dans chaque domaine et j'ai besoin de leurs connaissances expertes, de leur jugement; il me faut des personnes absolument fiables; aussi, j'ai fait certains changements essentiels chez les gestionnaires. Il ne faut pas arriver et soupçonner tout le monde; mais d'un autre côté, c'est toi qui es imputable, alors il te faut passer les premiers mois à observer et apprendre, puis prendre les décisions qui s'imposent. »

« Il faut monter rapidement une équipe de gestion; il se créera des situations difficiles comme les mutations et les départs; il faut que l'équipe soit conforme à ta vision; si tu retardes ces décisions parce qu'elles sont

difficiles, cela te coûtera cher et en plus elles deviendront de plus en plus difficiles à prendre; un an après, tu réalises que tu as payé très cher. J'ai changé trois SMA durant les trois premiers mois, car mes critères de conservation étaient : vision, valeurs, façon de gérer, impression à donner dans et hors de l'organisation. »

« Il faut utiliser les départs de personnel; cela peut être une bonne occasion de changer la structure organisationnelle avec un minimum de difficultés. Les gens importent au plus haut point : alors j'ai insisté pour être moi-même sur les jurys de sélection d'une douzaine de postes clés à Ottawa et dans les régions : je voulais des gens capables de partager ma vision et en qui j'aurais une confiance absolue. Puis identifie les personnes-clés qui t'aideront, les trous à combler en matières de styles, habilités et compétences, amène des gens qui ne pensent pas comme c'est la norme dans cette organisation. Ensuite, établir une relation de confiance avec certains membres-clés de l'équipe : ceux en qui on peut avoir confiance; c'est important de bien choisir car cela te permet ensuite d'être franc, de parler à l'aise, cela donne de l'intégrité dans tes relations avec les gens, sinon tout est faussé. »

« Il faut amener l'équipe de gestion à se commettre par l'utilisation d'un questionnaire relevant les besoins et les priorités. Il te faut articuler une vision, te relier à tes cadres supérieurs ou les changer. Sinon, tu ne seras que le relais du ministre et les déficits de leadership deviendront ton problème. Tu dois établir un processus d'engagement des gens, par lesquels les gens doivent s'approprier le fait du changement et s'impliquer dans son contenu; cela doit devenir leur processus. »

« Il faut faire des choses intentionnelles pour créer une chimie chez les cadres supérieurs; trois mois après mon arrivée, j'ai fait une retraite de 2 jours en dehors du milieu de travail en disant : on ne parlera pas du ministère. On a parlé des problèmes mondiaux, avec des conférenciers très renommés, etc.; pas de notes, pas de rapports; un cadre m'a dit après cet événement : " tu peux les faire manger dans ta main! " Cela a cimenté l'équipe; il y eut 98 p. cent de cotes très satisfaisantes. »

3.3.7 Limiter les attentes et les engagements précoces et concentrer l'action

Un nouveau sous-ministre se voit très sollicité de l'intérieur. Certains ont des attentes et des projets qui étaient peu favorisés par l'ancienne direction, d'autres veulent faire prioriser un

secteur. Plusieurs cadres ont très naturellement des ambitions personnelles. On cherche à amener le nouvel arrivé à se commettre le plus tôt possible.

« On doit résister aux attentes des gens qui veulent une vision en une semaine, même s'ils semblent se dire : Il ne sait pas quoi faire! Dis-leur plutôt qu'il faut faire cela ensemble. Parle le moins possible et apprends le plus possible à l'aide des cahiers de breffage et des réunions avec toutes les composantes de l'organisation. Ne tente pas d'être d'accord ou pas avec ce que les gens disent; garde ta réserve. Mentionne que tu ne connais pas toutes les réponses. Attends 2 à 3 mois avant de faire des changements majeurs, ...et s'il faut en faire seulement! »

« Face à ton ministère, n'essaie pas de tout faire le premier jour et de partir dans toutes les directions. Il faut éviter d'entreprendre ou d'annoncer que tu vas tout faire le premier jour. »

« Puis, rencontre les gens du ministère et écoute; ne te prononce pas encore; écoute avec une grande minutie; ne te commets pas trop tôt; tu vas être très sollicité par toutes sortes de gens pour que tu t'engages vite. En fait, tu as jusqu'à trois mois pour faire émerger le début d'une vision des choses; les deux premiers servent à apprendre. Il faut arriver à identifier ce qui est majeur; les questions sur lesquelles tu veux laisser ta marque, celles qui ont le plus gros impact sur le système et sur les relations avec le ministre. »

3.3.8 Protéger sa santé et sa vie personnelle

Particulièrement pour ceux qui arrivent de l'extérieur, l'apprentissage est immense. Dans tous les cas on veut donner dès que possible une bonne impression et montrer que l'on est à la hauteur. Les sollicitations sont infinies et les occasions ne manquent pas de travailler trop d'heures. Le piège est d'y laisser trop d'énergies au départ et de s'épuiser physiquement ou psychologiquement et de délaissé sa vie personnelle et familiale.

« Garde-toi de l'espace pour ta santé mentale, change le rythme de tes journées à l'occasion, n'essaie pas de tout lire, garde-toi en forme physique. Protège bien ta santé physique et mentale : dors suffisamment, fais de l'exercice, divertis-toi. Si tu ne peux utiliser tes forces ou ton esprit pour travailler, tu ne peux rien réussir. Tente de disséminer cette approche chez tes cadres supérieurs pour qu'ils la répercutent au bas de la pyramide. Moi, je ne fais pas travailler les gens le soir, ni les week-ends et je ne convoque pas de réunions qui vont obliger les gens à voyager le dimanche. »

« Quoi que tu fasses, équilibre ta vie personnelle, car ce travail et son environnement peuvent te manger tout cru! »

3.3.9 Agir sur les personnes-clés de son entourage immédiat

« La deuxième chose est de choisir son personnel d'entourage. J'en ai 7, incluant le soutien; ils t'aident à demeurer sain. Tu dois être en relation authentique avec eux. Tu dois calmer vite leurs peurs et insécurités très légitimes à ton arrivée. »

« Ce fut la même chose pour les collaborateurs immédiats du SM : tous sont partis en deux jours; on leur a trouvé de très bonnes affectations et on s'en est bien occupé, afin de réduire l'impact et aussi à cause de la considération qu'on avait pour eux et pour leur travail. »

Enfin, une troisième catégorie regroupe trois éléments mentionné par un contingent significatif d'au moins quatre des sous-ministres :

3.3.10 Se débarrasser de ses préjugés et faire fi des rumeurs

« Troisièmement, évite les préjugés; engage le dialogue avec les plus hauts gestionnaires, applique-toi à les connaître, à les rendre confortables avec toi, demande leur de te raconter l'histoire du ministère. »

« D'abord et avant tout, je lui dirais de ne pas s'emballer, d'écouter beaucoup et de se débarrasser des préjugés, idées préconçues, rumeurs, légendes, etc. »

3.3.11 Être prudent par rapport à l'image que l'on projette

Il en va de même dans tous les milieux : l'image perçue est considérée comme réalité. Qui a dit que les premières impressions sont les plus vraies? Les nouveaux sous-ministres et ceux qui arrivent de l'extérieur de la fonction publique fédérale vivent un enjeu particulier en regard de leur image. La question vaut aussi pour ceux qui en sont à leur seconde affectation; les messages à leur sujet peuvent créer des biais perceptuels : on a entendu telle chose à leur sujet, donc telle parole doit être interprétée comme ceci!

De plus, tout ce qui est émis comme signe (parole, geste, regard, moue, aspect externe) par un sous-ministre a une force de pulsion unique. Les employés ne manqueront pas de lui donner beaucoup d'importance.

« Les nouveaux sous-ministres tendent à sous-estimer la nervosité des personnels quand on arrive dans un ministère; ils sont anxieux pour toutes sortes de choses et tendent à sur-interpréter tous nos mots, nos gestes et nos attitudes. Il faut donc être réservé et prudent. »

« On n'imagine pas à quel point ce que l'on dit de manière banale prend des proportions gigantesques parce que c'est le sous-ministre qui le dit, ou parce que ce fut dit de cette manière. Il en va de même pour les salutations que l'on fait ou pas selon notre distraction ou de la fatigue que l'on affiche dans les ascenseurs. Tout cela se trouve amplifié dix fois pendant la période de rodage du sous-ministre! »

3.3.12 Établir une certaine continuité avec son prédécesseur

Arrivant dans un nouveau poste, on veut faire une différence. On cherche à démontrer sa pertinence. L'émission de messages de changements doit se faire avec une certaine prudence. La critique du prédécesseur est à proscrire, tout comme le sarcasme. Qui peut dire de quoi les lendemains seront faits? Il faut créer un climat positif, ne pas paraître suffisant et donner une image d'humilité, d'humanité et de loyauté.

« Évite d'être perçu comme celui qui dit : " j'aime pas comment c'était organisé ici ", et qui change radicalement tous les cadres en se reposant sur son petit triumvirat d'autocrates. »

« Établis clairement la continuité (à moins que tu aies un mandat contraire); j'ai dit à tout le monde que je me situais dans le droit fil de l'action de mon prédécesseur, dont j'ai loué les réalisations devant tout le personnel. »

3.3.13 Être critique

Un sous-ministre voit son rôle fondamental comme celui d'un critique des projets des spécialistes. Sa critique se fait selon les critères de l'intégration, de la rigueur et de la pertinence. Les spécialistes tendent à privilégier leur approche aux choses. Le sous-ministre doit analyser le tout à la lumière d'une perspective globale. Sa contribution ne fait qu'éviter ce que diraient publiquement les clients, les groupes, les médias, les autres paliers gouvernementaux et les politiciens, et privément, les autres ministères fédéraux. Il prend acte du fait que chaque cadre a ses intérêts et ses perspectives. Son rôle est de relativiser les contributions et de les intégrer.

« On ne doit jamais prendre pour acquise une information qui vient de l'intérieur de l'organisation : un de nos rôles est de critiquer! »

« Vois si l'histoire qu'on te raconte fait du sens à tes yeux; si oui, tu n'as que des changements marginaux à effectuer; si non, il faut aller au fond des choses. Assure-toi que le ministère fait les bonnes choses, et de la bonne manière. N'aie pas peur de contester leur façon de comprendre les choses et de changer leur vision. »

« Il ne faut pas croire automatiquement les directeurs qui te disent que tous les processus sont en santé. Il faut descendre d'un niveau pour vérifier, puis il faut analyser les audits et le suivi. »

3.3.14 Connaître le cadre légal

L'habilitation d'agir se fonde sur le cadre juridique et il va de soi que le sous-ministre ne gère pas qu'une organisation, mais aussi un cadre d'obligations, de devoirs, de pouvoirs, et de responsabilités. La bonne maîtrise de ce cadre lui fait mieux voir ce qui est possible ainsi que ce qui est inévitable.

« Il est aussi important de lire la loi. Il faut déjà bien comprendre le fondement législatif : ce qui s'y trouve et ce que cela implique pour le SM. »

3.3.15 Gérer une stratégie de communication jusqu'à la base

L'arrivée dans un poste d'autorité supérieure ressemble à une action de mise en marché d'une personne, d'habiletés et d'une vision. Comme l'autorité hiérarchique n'est pas aussi efficace

que la mobilisation et l'inspiration, il faut que le sous-ministre se soucie de son message, de son image ainsi que de leur transmission et de leur réception. Certains affirment que la tâche la plus difficile est de faire en sorte que deux ou trois niveaux sous eux, les gens soient habités de la perspective que le sous-ministre émet. Les freins à cette communication sont la mauvaise image de l'émetteur, le brouillage du message et la non-réception par le destinataire.

« Fais-toi voir comme un être humain normal, humble et authentique. »

« Soucie-toi bien du travail en équipe, de développer une organisation apprenante, et de développer une pratique de communication interne au sujet de tes valeurs et de tes messages importants : n'aie pas peur d'être

répétitif, c'est essentiel de l'être; trop de gens prennent pour acquis qu'ils sont vraiment compris du deuxième ou troisième coup! »

« Développe une vision claire de ce qu'il faut faire; ramène cela dans un exposé clair; fais-en un plan de match sur 2 à 3 ans. »

3.3.16 Le CCG

Les nouveaux sous-ministres se voient invités à une session d'orientation donnée périodiquement par le Centre canadien de gestion. Comme on les trouve débordés et souvent anxieux durant la première année, la tentation se fait grande de demeurer plutôt au ministère pour régler les problèmes et faire avancer les dossiers. On peut être tenté de reporter à plus tard cette session, particulièrement quand on a fait 25 ans de carrière à tous les niveaux de poste de la fonction publique. Certains peuvent avoir l'impression de savoir pas mal tout cela!

« Le cours d'orientation du CCG est formidable à cet égard. »

« Ne retarde pas ta session d'orientation au CCG, même si tu crois bien connaître le système. Moi, je connaissais très bien le système, mais les discussions et exposés ont été une riche occasion de réflexion et d'adoption de lignes de conduite qui sont devenues plus nettes et mieux assises sur les nécessités de la fonction. Cela a aussi rafraîchi mes connaissances sur les structures et processus du BCP. »

3.3.17 Établir un processus de travail

Le sous-ministre se trouve au cœur d'un réseau très dense de relations et fait l'objet de pressions constantes et multiples. Pour atteindre ses objectifs, il lui faut bien gérer non seulement son temps, mais ses prestations et l'organisation de son travail. Une approche stratégique et déterminée lui est recommandée.

« Enfin, gère ton temps de manière stratégique; ma semaine est fort occupée, mais productive. On fait de réels progrès sur des sujets qui sont durables, qui ne disparaissent pas avec l'actualité. On consolide les avancées : on s'assure qu'on ne reviendra pas en arrière sur ce dans quoi on a avancé. Mon temps de travail n'est pas une collection d'activités diffuses et dispersées, il est centré autour d'une vision, puis d'un projet, puis d'un agenda de travail, et tout y est relié, tant sur l'organisation du temps que sur le discours utilisé. Il te faut un critère pour choisir où tu mettras ton temps personnel, et c'est celui-là qu'il te faut retenir. »

« Ne laisse pas le système te gérer; reste aux commandes. Évite que les contraintes t'amènent à te replier dans ton bureau, puis dans ta boîte crânienne. Ne laisse pas le ministère te surcharger : impose ton propre rythme et n'aie pas peur d'avoir l'air d'un humain avec ses limites à ce sujet. »

« Gère bien tes 5 à 6 relations les plus fondamentales, c'est là-dessus que tu vis! »

« Établis rapidement des contacts avec les éléments-clés de ton environnement : certains sous-ministres et des gens de l'extérieur. »

3.3.18 S'affirmer ainsi que son style

« La première règle : ne pas s'excuser d'être là. Si tu as été nommé, c'est que quelqu'un trouve que tu es compétent. Il faut que tu démontres de la confiance et de l'estime de soi. Il faut débiter par établir ta présence dans le système : ta marque, ton style. Il faut être clair sur tes valeurs, les énoncer; spécifier les choses auxquelles tu crois : la loyauté entre les gens, l'innovation, la créativité, l'esprit de décision. »

« On doit mettre les cartes sur la table. J'ai dit que je serai là pour au moins trois ans et j'ai parlé des préoccupations du greffier. J'ai mentionné que je voulais vraiment ce poste pour y être actif. »

« Tu dois annoncer ton style et les grandes lignes de ta vision; utilise la rencontre des cadres supérieurs et des directeurs régionaux qui a lieu 3-4 fois par an; j'ai dit que j'avais des conditions et une mission; on passera de 11 ministères à un seul qui sera cohérent et crédible au niveau de toute l'administration fédérale; vous embarquez ou vous sortez. Cependant, je n'ai pas dit comment on le ferait; il me faut vos idées et vous pour le processus. Il faut être authentique et déterminé : le style compte; j'ai dit : « Moi, je ne me prends pas au sérieux, mais je prends mon travail au sérieux. »

3.4 Remarques finales

Revenons sur les images de fer de lance et d'éponge. L'écoute joue un rôle majeur dans tous les cas. La directivité fut plus ressentie dans seulement un quart des cas. On craint plus le rejet par l'organisation sans laquelle on ne peut rien que l'enlèvement que certaines ressources (budget, placement, réorganisations, alignement du discours, missions) permettent de

contrer. Aucun ne valorise le style du pur conquérant (fer de lance); on souhaite cependant mettre l'organisation sur les rails assez vite. On parlerait plutôt du fer de lance... à tête chercheuse! Aucun ne pratique la pure éponge, il s'agit plutôt d'une éponge ...profilée, dotée et d'un côté abrasif!

« Tu ne peux ni être le conquérant, car on ne gère pas seul, ni l'éponge, car tu seras dépassé. »

Si quelques-uns ont répondu qu'il ne faut être ni le fer de lance ni l'éponge, beaucoup ont opté pour la pratique des deux approches, mais séquentiellement et en variant l'intensité selon le moment et le contexte.

CALENDRIER

Avant le premier jour

- Tu as reçu le cahier de breffage à l'avance. Avant le premier jour, tu dois établir le contexte de ce ministère : lis des documents, parle à toute personne utile;
- Tu ne rencontres pas le ministre le premier jour; tu l'as déjà fait avant!
- Tu rencontres, d'abord, le greffier pour connaître clairement ses attentes.

Le premier jour

- Le premier jour, commence à penser stratégiquement : monte les équipes de travail et développe une ligne directrice pour élaborer ton plan. Tu n'es pas une éponge mais tu dois voir 10 ans devant toi. Pendant les premières 24 ou 48 heures, tu fais les premiers contacts; il faut être à l'écoute de ce qui se fait dans le ministère; il faut lire la culture et s'ouvrir à ce monde spécifique.

Les premiers 15 jours

- Dans les premiers temps, laisse le travail de tous les jours au personnel et alloue ton temps à des éléments stratégiques : comprendre le contexte, voir l'ensemble, établir les priorités, découvrir où sont les ressources. Il te faudra réallouer les ressources selon tes priorités. Tu dois établir un leadership à cet égard. C'est ce leadership que les gens attendent de toi.
- Durant les 2 premières semaines, les deux aspects absolument prioritaires sont : une équipe et une vision. Puis, tu pourras entamer sans crainte les changements nécessaires. Pour ce faire, tu dois consulter les directeurs, voyager dans le pays; rencontrer le personnel, les interlocuteurs externes, les chefs d'entreprise.

Le premier mois

- *L'approche classique serait d'être à l'écoute pendant le premier mois, puis de te faire progressivement plus affirmatif. Tu dois arriver avec un plan de match, et un plan de match que les gens partageront après deux ou trois mois, ta période de grâce. Pendant ce temps, il te faut écouter les principaux joueurs du ministère, les impressions qu'on a dans les agences centrales et aussi ce que les partenaires (souvent les groupes de pression de clients) en disent.*

Les premiers 3 mois

- *Tu as trois mois pour définir le rôle que tu joueras. Tu as une fenêtre de trois mois pour annoncer tes ambitions en tant que leader pour ce ministère.*

- *Très rapidement (3 mois), il faut te façonner une vision du ministère, où tu veux l'amener; il y a des grands thèmes à choisir; moi, je visais deux choses : rehausser la crédibilité du ministère et restaurer sa santé financière.*

- *Puis seulement après les consultations, tu formules des objectifs généraux et un plan. Selon les circonstances, tu iras plus ou moins vite et tu seras plus ou moins directif. Tu as 3-4 mois pour élaborer une vision générale. Il te faut équilibrer l'approche de l'éponge et celle du visionnaire : être une éponge avec une vision et un plan.*

Les premiers 6 mois

- *Il y a une période où tu es en mode « écoute et analyse » et tu ne bouges pas trop vite. Tu peux agir sur des choses flagrantes et tu n'as pas peur de faire les correctifs qui sont urgents. Pour les choses fondamentales, il faut te donner 6 mois à un an pour prendre vraiment le contrôle du ministère; ne cherche pas à faire du changement seulement pour avoir l'air de changer quelque chose. Ensuite, tu dois avoir une certaine opinion sur ce qui est à faire et tu dois mettre les choses en marche, expliquer ta philosophie, ton leadership, tes standards, etc.*

- *Le plus important est d'investir pour bien comprendre l'organisation et sa mission. Dans mon cas, j'ai pris de 6 à 9 mois pour visiter les gens; pourtant, j'avais une certaine connaissance de cette organisation dans le cadre de mon affectation précédente. Il faut comprendre assez rapidement ces choses : ce qui se passe et ce qu'on veut faire. On a 9 à 12 mois pour entreprendre des changements fondamentaux, s'il en faut; après cela, on est attiré par l'agenda des membres de son équipe.*

- *Le test au sujet des rapports avec le cabinet ministériel arrive à 6 mois : là, tu vois si cela fonctionne ou pas.*

À 9 mois

Tu dois continuellement raffiner le plan, renforcer le mode d'opération de l'équipe; compléter la visite-terrain, amorcer matériellement les changements majeurs pertinents.

Après une première année

- *Après 3 mois, on te juge sur les premières impressions; après 12 mois, on pose sur toi un jugement plus fondamental et définitif!*
- *On peut rater son entrée dès la première semaine et à tout moment durant les sept premiers mois. On ne peut la réussir qu'après douze à quinze mois!*

STRATÉGIE-TYPE

Prise de contrôle	Enquêter, écouter Imposer un style Stratégie du placement du personnel Vision Cimenter l'équipe
Leadership activiste	Faire une différence via l'écoute de l'interne et de l'externe Attitude critique Le SM organise la production de sa vision Importance de la mobilisation par l'implication personnelle Un facilitateur du travail des spécialistes Rendre les choses possibles
Organisation	Son entourage Son temps Son image Sa communication Protection de soi

PROPRIÉTÉS D'UNE VISION

- Il faut déterminer rapidement les priorités et comment les réaliser. Il faut aussi identifier ses valeurs et transmettre sa philosophie pour qu'elle se reflète chez les cadres. C'est tout cela ta vision.
- Une histoire racontée au sujet du développement du ministère qui implique les gens et qui mobilise.
- Une certaine opinion sur ce qui est à faire et tu dois mettre les choses en marche, expliquer ta

philosophie, ton leadership, tes standards, etc.

- Elle est éventuellement transcrite dans des plans, valeurs, stratégies et lignes d'action.
- Elle guide les comportements et réactions.

TEMPS DISPONIBLE POUR PRODUIRE UNE VISION

- 3 mois à 6 mois
- Un dévoilement étalé sur 12 mois
- Rien n'est jamais fixé pour toujours; elle est continuellement raffinée et mise à jour.

POUR QUI VIENT DE L'EXTÉRIEUR DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

- Visiter les gens du ministère pour que l'on associe les bonnes impressions à ton nom.
- Connaître le plus possible le gouvernement que tu joins. Au début, voir si tu peux être « une mouche sur le mur » aux rencontres du secrétariat du CT et aux breffages du ministère des Finances, ainsi qu'au sujet des processus non documentés du BCP.
- Se joindre aux SM et avoir trois ou quatre anges gardiens.
- Faire connaître la personne derrière son nom auprès des agences centrales.

4.0 Le leadership des sous-ministres

« Ce n'est pas d'amener les gens à faire des choses... qu'ils désirent faire de toute façon! C'est de les amener à faire des choses qu'ils ne feraient pas s'ils décidaient seuls; ils comprendront plus tard qu'ils y avaient intérêt : il faut de la vision et de la mobilisation. »

(Un sous-ministre canadien)

Le leadership apparaît comme concept en vogue depuis une quinzaine d'années, bien après que Warren Bennis ait lancé sa fameuse expression : *« We are overmanaged but underled »*. L'approche primaire au leadership réfère à une image sportive où, dans l'adversité, un chef se manifeste, donne des ordres qui sont suivis parce qu'il fait preuve de jugement, de courage, d'honnêteté et qu'il inspire ses troupes au point de leur faire poser des gestes quasi héroïques. À l'autre bout du spectre, il y a ce leadership d'écoute par lequel le leader a l'estime de ses troupes, les met en confiance, les supporte et obtient d'elles un engagement dans l'action de niveau assez exceptionnel. Le dilemme simpliste est à l'effet que le leader doit montrer la voie aux troupes ou s'il doit plutôt les suivre en les supportant? La réalité se fait plus riche, complexe et subtile et selon les situations. Un dosage adéquat de ces deux composantes de directivité et d'écoute, jointes à d'autres composantes, sera utilisé.

Le leadership est apparu comme un concept à la fois ample et fugace; il comprend tout ce qui fait un directeur qui n'en aurait pas que le titre, nécessite la maîtrise de toutes les compétences et s'applique à toutes les situations de direction. À force d'enrichir le paradigme, n'aurait-on pas fini par associer le terme au concept du « cadre idéal »? Si oui, que reste-t-il du concept spécifique de leadership? La volonté d'isoler le concept de sa seule représentation de leadership-spectacle pour inclure le leadership au quotidien ramène-t-elle le concept au simple niveau de la « bonne gestion », celle qui devrait toujours être pratiquée?

Il y a plus dans l'acception récente du concept de leadership; il y a quelques années, avec l'avènement de la période « moderne » de la gestion qui a fait reculer les frontières de l'arbitraire et du discrétionnaire, l'autorité se pratiquait sur des bases hiérarchiques, la gestion valorisait la conformité (aux lois, aux budgets, aux normes sociales, etc.) et la gestion se préoccupait plus d'activités que de résultats, se montrant réticente à la prise de risques. Ces dernières années, on parle de diriger en inspirant, en mobilisant les gens, on recommande de s'occuper des personnes, de gérer par les valeurs plus que par les normes et de finaliser la gestion plutôt par les résultats, quitte à prendre des risques, que par des activités de conformité. Le leadership dont fait preuve un cadre lui permettrait de réaliser tout cela en provoquant des réformes, en faisant sortir les gens de leur zone de confort et en les mobilisant vers le changement et l'apprentissage continu.

La Commission de la fonction publique du Canada a établi une liste de 14 composantes du leadership pour les cadres et les sous-ministres adjoints à partir desquelles elle valorise des profils de formation et de recrutement. Ces composantes valent-elles pour les sous-ministres en titre?

Plutôt que d'engager les sous-ministres sur le terrain théorique de la nature complexe du leadership et de les amener à énoncer des généralités sur le sujet, on a préféré les défier de relater trois histoires concrètes et assez récentes qui prouveraient qu'ils ont exercé un leadership en tant que sous-ministre. Personne mieux qu'eux-mêmes ne peut traiter du leadership du sous-ministre et la relation d'histoires leur permet d'inclure dans la situation relatée, tous les éléments qu'ils jugent importants.

Les exemples fournis ne peuvent servir à « quantifier » les dimensions du leadership puisqu'on n'offrait pas aux répondants une liste fermée d'options à partir desquelles ils pouvaient prioriser. Un questionnaire semi-directif n'est pas un sondage fait de questions fermées et la réalité des sous-chefs ne se cerne pas à coups de oui ou non. Certains ont choisi de prioriser, d'autres ont sciemment choisi des types de cas différents, tandis que d'autres ont répondu selon ce qui leur venait spontanément à l'esprit. Le but de l'exercice était de produire un inventaire empirique des dimensions du leadership pour un sous-ministre, non pas à partir de catégories déjà établies par la littérature scientifique ou par un exercice administratif.

Cette approche a permis de distinguer quatre familles de situations où le sous-ministre dit avoir exercé un leadership, en tant que sous-ministre au cours des deux dernières années. Il s'agit du leadership de changement, du leadership de risque et de courage, du leadership au quotidien et du leadership externe. Les classements sont établis à partir des caractéristiques sur lesquelles les sous-ministres ont le plus insisté dans la narration et de leurs commentaires au sujet des exemples fournis.

Ces catégories ne sont pas mutuellement exclusives; par exemple, les cas de leadership de changement demandent souvent du courage, impliquent fréquemment la prise de risque et ne pourraient réussir sans un support quasi quotidien. On a voulu distinguer les cas plus stratégiques qui impliquent un effort global et de longue haleine, des cas plus difficiles où seul un sous-ministre peut prendre une décision, s'il le souhaite, et des cas où le leadership s'exprime d'une manière constante et non spectaculaire. Trop souvent on relève le « leadership de cinéma » aux dépens du leadership de tous les jours.

On ne doit pas utiliser le nombre d'occurrences pour en inférer qu'un type de leadership est plus central ou important qu'un autre. Les sous-ministres affirment au contraire que le leadership est un « cocktail » de dispositions morales, intellectuelles et managérielles et que chaque situation fait appel à certaines de ces dimensions. La nomenclature qui suit identifie

donc plutôt des situations de leadership plutôt que des compétences de leadership. Bien sûr, il y a des liens entre les situations et les compétences pour les affronter, mais ces mêmes compétences de leadership sont mises à contribution en des dosages différents selon les types de situations qui se présentent.

Exemples de leadership, regroupés par catégories : / 90

1- LEADERSHIP DE CHANGEMENT	44
Leadership de vision	
Vision	
Plan stratégique	
Engager les gens	
Leadership de réformes majeures orientées et supportées par le SM	
Structures	
Processus	
Approches	
Culture	
Se faire champion	
Leadership de prise en charge d'un dossier	
Leadership de terrain pour dossier chaud	
2- LEADERSHIP DE RISQUE ET COURAGE	26
Leadership à contre-courant	
- de vérité	
- en gestion	
Leadership : monter aux barricades	
- pour le ministère	
- pour les employés	
Décisions difficiles	
- cas	
- gens	
Leadership de prise en charge de crise	

Assumer l'erreur et l'utiliser pour l'apprentissage	
Sortir du rang et s'exposer	
3- LE LEADERSHIP AU QUOTIDIEN	13
Figure de proue	
Leadership de support	
- aux risques	
- aux gens	
Leadership de présence	
Leadership de cohésion	
- équipe de direction	
- cas budgétaires	
4- LEADERSHIP EXTERNE	7
Leadership externe :	
- au Canada	
- avec les pairs	
- international	
Autorité du SM	

4.1 Le leadership de changement

Le **leadership de changement** réfère au dynamisme, à l'ouverture et à la capacité de provoquer de la conscientisation, du changement et de la mobilisation chez les cadres et les autres employés. Il apparaît plus souvent dans la liste d'exemples, car le leadership réfère beaucoup aux changements, que les changements majeurs requièrent beaucoup d'énergies, donc, le sous-ministre s'en rappelle facilement et parce qu'un des rôles majeurs du sous-ministre est de faire apporter les changements quand il le faut (on se réfère encore à l'expression qui définit le rôle du manager de niveau supérieur : « faire en sorte que ce qui doit être fait soit fait. » (rapporté dans Bourgault et Mintzberg, 2000).

Il comporte cinq dimensions : la vision, les changements majeurs dans l'organisation, le fait de se faire le champion d'une cause ou d'un projet, la prise en charge d'un dossier et l'engagement sur le terrain.

SÉLECTION D'EXEMPLES

4.1.1 Leadership de vision

a) Vision

«J'ai créé, sur deux ans, une vision et j'ai articulé clairement où on va; j'ai dû démontrer de la passion, de la confiance dans le projet et j'ai respecté la culture; il a fallu faire en sorte que les gens disent : "Il sait où il va, on le sait aussi, il a raison et on est heureux de se joindre à cette démarche ". J'ai réussi à établir de bonnes ondes avec les gens. »

«J'ai réussi à leur faire voir plus grand; leur culture était fataliste et cynique («on est un ministère de 2^e classe »); on parle maintenant constamment d'excellence et de qualité, de servir les autres; j'ai identifié et fait circuler une vision plus riche de l'utilité du ministère, donc, pour les gens, du sens de leur travail. Il fallait leur faire voir une opportunité et les faire s'y engager.»

«Après 4 mois, j'ai établi des priorités claires; avant, notre ministère était celui qui agissait ad hoc, qui faisait tout et n'importe quoi. J'ai organisé une retraite avec tous les cadres et le ministre est venu; on a discuté pendant une journée; sur la base de ces discussions, j'ai établi une vision et les priorités et je vois maintenant au jour le jour à ce qu'on les réalise et à ce qu'on se tient à ces priorités. Elles sont mises à jour environ à tous les 6 mois. Je n'hésite pas à faire corriger les discours du ministre quand cela ne va pas dans ce sens. »

b) Plan stratégique

À mon arrivée, les employés étaient très soucieux de l'avenir du ministère : réduction de personnel, accroissement des tâches, départs de collègues, peu de jeunes au ministère, vieillissement de la clientèle, etc. J'ai fait faire un plan stratégique basé sur des études sérieuses, supporté par des spécialistes compétents et dégagant une vision organisée de l'avenir, et établissement d'une vision partagée avec les employés. Ceci a eu un formidable effet sur la motivation, le moral des employés et leur satisfaction au travail. Cela a

permis une évaluation positive du Conseil du Trésor qui voyait mal le ministère auparavant. Mon rôle de leader a été de décider qu'il y avait un besoin, de décider qu'on le réglerait comme cela, d'amener les gens à travailler ensemble, de poser des questions difficiles, de faire des choix dans l'agenda et de décider où était le potentiel du ministère, de faire en sorte que les gens s'engagent à fond dans le processus, de m'assurer que cela progressait et de reconnaître le travail des gens ensuite. »

«J'ai établi un plan stratégique pour ce ministère; j'ai réduit le nombre de priorités corporatives à 5 (il y eut des choix difficiles à faire), puis on a dressé un plan, puis des indicateurs de standards pour mener à bien notre agenda des politiques; ici, le leadership fut de faire un revirement, de le mener à terme en le soutenant continuellement et en exigeant la reddition de comptes et de prendre sur moi de faire arriver ce qui doit arriver : je lie tout ce qui arrive à ce plan, et cela dans un langage très simple et concret, de sorte que les employés s'y associent de manière continue, que ça leur dise quelque chose qui corresponde à leur vie réelle. Le leadership, c'est créer un discours dans l'organisation, cela en faisant en sorte que ses dirigeants y réfèrent constamment et de manière concrète; ce discours doit être porteur de valeurs et d'orientations. »

c) *Faire en sorte que les gens s'engagent*

«Il faut faire participer les gens sur la base de leurs forces, ne pas en faire un projet de sauveur solitaire; il faut avoir une démarche participative et intégrer les bonnes idées; cela demande la volonté de partager la propriété du projet pour en faire un projet collectif; il faut gérer l'appropriation collective du projet; il faut y mettre de l'attention et du temps; ce n'est pas juste une question de l'écrire sur du papier, il faut avoir les bons réflexes et les bonnes attitudes pour que les gens s'engagent vraiment. »

4.1.2 Leadership de réformes majeures orientées et supportées par le SM

a) Structures

J'ai opéré une transition organisationnelle majeure, ce qui inquiétait l'organisation toute entière : ils cherchaient le sens de cela ainsi que ce qui serait à accomplir dans la nouvelle agence; j'ai dû clarifier cela, trouver des appuis, faire embarquer les gens; j'ai donc défini les choses, je me suis totalement engagé et j'ai obtenu des résultats; mon défi était de prendre la responsabilité de tout cela, d'en faire une question de vie ou de mort, d'en

définir les critères de succès, de le vendre à l'équipe, au ministre et aux agences centrales. Mon prédécesseur avait d'ailleurs fait à peu près la même chose en intégrant une autre organisation dans le ministère. »

b) Processus

« La gestion du cycle annuel de gestion : on perd du temps en gérant en plusieurs silos; j'ai rationalisé tout cela dans le ministère; avec le SM délégué, j'ai mis sur pied un nouveau système de gouvernance incluant tous les DG et les SMA; on a intégré tous les systèmes de planification et de plans ainsi que les systèmes de rapports. Aujourd'hui, il n'y a plus que deux rapports : un plan stratégique qui inclut le plan d'affaires et le rapport de performance au Parlement; ils ont tous le même calendrier annuel; les gens sont devenus plus conscients, plus astucieux et plus motivés au sujet des plans, des enjeux et ont mieux vu le rôle qu'ils jouaient dans le plan d'ensemble du ministère. »

« La communication interne au ministère : j'ai identifié un besoin majeur dans ce secteur et ai pris sur moi d'y apporter des changements significatifs tels une plus grande collégialité dans les décisions, l'ajout d'autres directeurs à l'équipe de gestion, l'élargissement des centres de décision hors du siège du ministère, l'insistance sur la fierté et la reconnaissance, sur la communication face à face, sur le souci des personnes. J'en ai donc fait une priorité et fait en sorte que mes adjoints se l'approprient et transmettent le message au bas de la hiérarchie c'est-à-dire en faire une priorité, prendre des risques, changer des habitudes et comportements, insister pour que cela se réalise vraiment, faire en sorte que les gens comprennent plutôt que d'obéir passivement et exiger des comptes sur la réalisation concrète des changements. Comme leader, j'avais pris la responsabilité de le faire plutôt que de faire semblant qu'il n'y avait pas de problème et je suis devenu par le fait même « l'emblème » de ce mouvement au sein du ministère. »

c) Approches

« Sur l'équité en emploi, nous avons quatre comités, un par groupe cible. J'ai revu tout ça. J'ai créé un seul groupe avec une portée plus large et avec des membres volontaires et choisis par des spécialistes neutres. Cela a impliqué des changements profonds concernant un dossier très sensible : membres, agendas, façons de faire et surtout façon de voir la problématique et les solutions. Ici, le leadership signifiait avoir le courage et la détermination de changer le paradigme. »

« Au niveau opérationnel, j'en ai changé la philosophie, L'approche qu'on avait était trop réactive, trop craintive des conséquences; je crois qu'on doit aller au-devant des choses et j'ai fait changer notre grille décisionnelle en conséquence; cela a engendré une modification dans l'approche de tout le personnel de la direction et aussi que je leur montre que je les défendrais dans cette nouvelle approche; il a fallu générer de la confiance en moi et dans ma loyauté en cas de difficultés. »

d) Culture

« Être déterminé pour amener l'organisation à changer une culture très implantée dans la mentalité des gens : il a fallu élargir les perspectives en les soumettant à des idées fortes provenant de l'extérieur. Il a fallu promouvoir une attitude à l'effet que le changement survient chaque jour et qu'il est impossible d'en être épargnés. Il faut donc l'accepter et y faire face. On doit aider les gens à adopter cette perspective et faire en sorte qu'ils aillent au-devant du changement plutôt que d'essayer d'y échapper. »

« J'ai fait changer l'approche aux dossiers pour qu'on pense plus à nos clients politiques en ce qui a trait à l'analyse, à la stratégie, aux politiques, aux communications et aux ressources. J'ai développé le partenariat et j'ai fait mettre à jour la politique du ministère sous cet angle. J'ai créé une culture de consultation avec les autres ministères laquelle n'existait pas vraiment auparavant - ce que l'on nous reprochait. »

« Ici, quand je suis arrivé, il n'y avait aucun système de gestion corporatif pour aider le ministère à s'épanouir; tout se faisait en silos; j'ai fait générer une vision stratégique intégrative dans un processus de bas en haut sur un échéancier d'une année; je l'ai fait dans une approche d'inclusion. J'ai créé une petite équipe, j'ai fait en sorte qu'autant de gens que possible s'engagent, je les ai amenés à s'associer à la démarche; c'est particulièrement nécessaire dans le secteur public où les gens sont permanents. Pour cela, j'ai démontré du savoir, du courage, cela a pris beaucoup de travail; il a fallu être humble, flexible mais tenace et être toujours bien préparé. Il faut trouver des façons pour que le travail du ministère soit fait de manière plus corporative. J'ai consacré beaucoup de temps à mettre en place les processus nécessaires. Cela était important pour tout le monde, pas seulement pour un segment du ministère : plan stratégique, actualisé chaque année par le plan d'affaires, modernisation

administrative, etc. Je joins le côté humain à la pression que je leur mets; je suis avec eux, mais pas juste "un n'importe qui" parmi eux! »

« J'ai pris l'initiative de contacter mes collègues SM dès le début. J'ai voulu démontrer ainsi que je recherchais une vraie collaboration; c'est là que j'ai vu leurs réticences face au ministère duquel ils se méfiaient un peu. J'ai ensuite engagé mes cadres à s'ouvrir de manière plus naturelle aux autres ministères; c'était pas facile au début, mais aujourd'hui tant les autres ministères que mes cadres se félicitent de cette nouvelle forme de collaboration authentique. »

4.1.3 Se faire le Champion d'une cause ou d'un dossier

« La gestion de personnes : Je n'ai plus laissé cela au service de la GRH ni à chacun des cadres. J'en ai fait un dossier personnel et j'ai fait en sorte que cela se sache et que cela se sente. L'idée n'est pas de donner des ordres mais d'éduquer, de promouvoir puis de soutenir l'effort de plusieurs manières jusqu'à ce que ce soit implanté de manière irréversible. L'important est de donner l'exemple. Il faut aussi « être champion », produire des discours, donner des signaux, lancer et parrainer des initiatives et fixer des attentes aux subordonnés à ce sujet et voir à ce qu'ils le fassent. »

« L'Équité en emploi : J'ai décidé qu'il fallait considérer en priorité l'équité en emploi. Il faut que notre ministère en devienne un « champion » et cela n'était pas négociable. J'ai donné le signal et je me suis fait « cheerleader » : j'ai fixé des objectifs et j'ai fait un suivi rigoureux et continu. J'ai formé des comités et lancé des initiatives. Tout cela m'a demandé beaucoup d'implication personnelle. Pour se faire le champion d'une idée : il faut lancer l'idée, l'explorer, la pousser, la supporter, la tester, la corriger, la détailler. Il faut provoquer le débat puis faire en sorte que les autres s'en emparent et la mettent en application. Juste approuver une idée ne suffit pas; il faut être champion. »

« J'ai choisi de gérer à travers des valeurs et j'ai voulu qu'ils donnent de l'importance à cette approche; dès le premier jour, j'ai rédigé et fait la diffusion des mes engagements sur mes valeurs et non pas sur ma vision du ministère laquelle aurait eu un aspect trop technique. »

4.1.4 Leadership de prise en charge d'un dossier

Quand je suis arrivé ici mon travail était devenu quasi dramatique en raison de l'actualité et il fallait une contribution stratégique à l'agenda du

Gouvernement. On a monté un dossier fondé sur la substance, le travail d'équipe; j'ai travaillé avec le greffier; j'ai animé un groupe de travail dont j'ai pris la charge et on a fourni le matériel adéquat au ministre. J'ai pris en charge le dossier et organisé le travail d'équipe autour de moi. »

4.1.5 Leadership de terrain pour dossier chaud

«Être sur la première ligne: se manifester sans gêne! Le lendemain d'un drame violent et très inquiétant pour la population canadienne, je me suis rendu dans une province pour rencontrer les dirigeants de cette province en charge de ce domaine; j'ai écouté et suggéré un plan qui a culminé par l'adoption de la loi. Le gouvernement provincial n'a jamais fait de politique avec cela; cela a marché. Le leadership fut de galvaniser les forces, de prendre l'initiative, de se montrer à l'écoute, d'avoir une approche large et inclusive, d'être présent sur le terrain aussitôt que possible et de supporter les gens sur le terrain. »

4.2 Le leadership de risque et courage

Le **leadership de courage, d'audace et de prise de risque** réfère à la situation hiérarchique du sous-ministre; si des situations ont pu être ignorées dans la pyramide hiérarchique, ou si des décisions difficiles ont pu être reportées vers des niveaux hiérarchiques supérieurs, au sommet de cette pyramide, il n'y a pas d'autres niveaux supérieurs où renvoyer la décision. Le sous-ministre peut consulter, réfléchir, étudier, mais il doit finir par prendre une décision dont il sait qu'elle ne sera pas populaire auprès de tous ses correspondants aux intérêts diversifiés. Le sous-ministre est le dernier responsable face aux dirigeants politiques et face à ses pairs. Il doit décider pour être en mesure d'avoir les résultats attendus. Les décisions faciles arrivent rarement sur la table du sous-ministre, elles furent prises dans le cours normal des choses.

Un type de décisions difficiles touche à la prise de risque organisationnel. Les décisions difficiles impliquent des changements stratégiques, des réformes qui changent les façons de faire, les habitudes qui remettent en question des manières d'être. Elles heurtent les intérêts, peuvent créer des inconforts et de l'insécurité et demandent des efforts supplémentaires et de type nouveau. Un autre type de décisions difficiles porte sur la prise de risque portant sur le contenu des dossiers : doit-on prendre telle décision qui implique de l'incertitude et des impacts financiers ou politiques très lourds? Doit-on aller de l'avant et se commettre avec tel échéancier très exigeant? Les avis se font contradictoires et les pressions se manifestent avec insistance. Une décision doit être prise et certains en seront inquiets, ils concevront de la déception sinon de la frustration. Après consultation, écoute, analyse et réflexion, une

direction doit être donnée au dossier et il appartient au sous-ministre de le faire. Il ne doit pas se défilier et décidera selon des principes éthiques et managériels.

Six types de situations ont été mentionnés : aller à contre-courant, le leadership au front, les décisions ingrates, le leadership de crise, la reconnaissance et l'utilisation de l'erreur et sortir du rang pour s'exposer.

Sélection d'exemples

4.2.1 Leadership à contre-courant

a) de vérité

« Certains ont des billets gratuits pour des spectacles et des événements sportifs. À mon avis, il y avait un danger d'apparence de conflits d'intérêts; à mon arrivée, on m'a déconseillé de toucher à cela car cela se faisait normalement dans le monde des affaires. J'ai plutôt voulu m'en tenir à mes principes de saine gestion et d'apparence de gestion éthique même si cela risquait d'être mal reçu par certains employés du ministère. J'arrivais tout juste au ministère et je ne voulais pas donner des mauvais signaux dans un sens ou l'autre (tolérance et statu quo versus "j'arrive pour faire la police"). J'ai dû mettre mon pied à terre et risquer de causer un conflit. J'ai arrêté ça doucement et simplement en faisant œuvre d'éducation auprès des gens concernés et de leurs collègues. Il a fallu un rappel et une explication des principes. »

« Je n'étais pas du ministère mais je le connaissais assez bien. J'ai défini un agenda pour le ministère alors que je percevais une certaine résistance à reconnaître les causes des difficultés qu'il avait vécues depuis plusieurs années. Je percevais qu'ils se disaient que des changements cosmétiques suffiraient. J'ai alors amorcé un processus de mise des cartes sur table au sujet de ces difficultés et j'ai entrepris de faire en sorte que les cadres s'engagent dans un vaste processus de réformes en profondeur des approches et mécanismes. Il a fallu être provocateur pour forcer les cadres à se commettre et à s'engager même dans les mesures correctives qui ne sont pas

toujours plaisantes. Il a fallu restaurer la crédibilité, le moral et la sensibilisation des cadres et des employés. »

b) *Décisions difficiles en gestion*

Dans les relations avec les provinces, il fallait opérer avec l'approche de consensus. Il fallait d'abord savoir où nous en étions nous-mêmes et où nous voulions aller avant de rencontrer les provinces. Il fallait rompre avec l'approche clientéliste traditionnelle et les directeurs résistaient à changer cette approche séculaire du ministère. Ici, le leadership c'était le courage de changer l'approche et de défier les directeurs qui résistaient. Pour moi, le leadership, c'est enseigner. Pour ce faire, il faut de la vision, des talents de communicateur en relations interpersonnelles, et une réelle volonté d'apprendre et d'évoluer. »

« Il faut être capable de prendre et faire des risques. J'ai convaincu les principaux décideurs du gouvernement de risquer beaucoup en prenant le risque de faire poursuivre telle entreprise pour avoir organisé un système de fraude. Au début, il y avait beaucoup de craintes et de résistances partout en ville à ce sujet. J'ai amené plusieurs SM, puis des ministres à une réunion où on leur a exposé notre projet : les risques financiers, politiques, juridiques, commerciaux; on a été capable de « créer assez de courage » pour accepter de faire quelque chose hors du commun, d'autant plus que ce dossier amenait la divulgation de documents du Cabinet, qui impliquaient plusieurs gouvernements. Le leadership ici fut d'oser, de mettre ma tête sur le billot, alors qu'il aurait été plus facile de tourner la page! »

« Dans le domaine des ressources humaines, c'est toujours plus sensible et, ici, il y avait de mauvaises habitudes de prises. J'ai repris le contrôle de tout le système. Je trouvais que c'était géré de manière trop peu rigoureuse : il y avait des échanges de personnels fait juste pour le confort des individus, même quand c'était au détriment très net de l'organisation. Je me suis introduit au niveau micro, pour faire prendre des décisions dans l'intérêt de l'organisation plus que dans celui des gestionnaires. Certains ont trouvé cela assez osé, mais je n'ai pas peur de l'être quand il le faut et qu'il n'y a pas d'autres solutions aussi efficaces. »

« J'ai changé rapidement la plupart des SMA et tout le cabinet du SM; il n'y a rien pour réjouir qui que ce soit; mais c'était plutôt une question de décision difficile à prendre à l'arrivée au moment où tu es observé, examiné et décodé par tous; la logique exigeait qu'il y ait là des gens qui partagent ma vision, avec qui j'ai l'habitude de travailler et qui vont se donner à plus de 100 p. cent et non de seulement faire juste ce qu'il faut. »

« Les gens s'attendent à ce que je les conduise quelque part; les amène là où ils veulent, cela est facile; le vrai leadership, c'est de conduire les gens là où

ils ne sont pas prêts à aller. J'ai forcé la mise en application d'une nouvelle loi au lieu d'attendre six mois plus tard, ce que préféraient les gens d'ici; je savais qu'on avait besoin de bouger vite et que cette loi était importante. J'ai dit qu'on ferait des erreurs, que c'était correct et pas question pour quiconque de changer ses vacances à cause de cela. Arrivés à la fin du processus impliquant tout le personnel, tous étaient fiers de leur performance plutôt que de s'être laissé prendre par la crainte du risque. »

« Le domaine de mon ministère se trouvait à l'arrière-plan des préoccupations gouvernementales quand j'y suis arrivé; la loi n'avait subi que des retouches ponctuelles depuis 25 ans et il y avait des trous et des incohérences; elle n'était plus adaptée aux nouveaux défis du pays. Il m'a fallu faire beaucoup de travail sur le terrain pour convaincre tout le monde qu'il fallait s'y attaquer. Beaucoup de gens me décourageaient de le faire tellement la tâche était grande; il y avait même des craintes et des réticences au sein du ministère. J'ai pris le dossier en mains et j'ai eu l'appui engagé des deux ministres pour faire avancer le dossier. J'ai dû convaincre aussi les autres ministères concernés. Mon leadership a été de convaincre, mobiliser, engager les gens, les « exciter » avec le projet, renverser les arguments des sceptiques; je me suis affiché comme le « porteur de ballon »; au début, ma tâche de leader a été de mettre le processus en marche de sorte qu'on ne pourrait plus revenir en arrière; on a eu du courage car on avait confiance dans la validité de notre évaluation de la situation; j'ai ensuite vu à ce qu'il y eut un effort d'équipe fort significatif, intense et continu pour que cela aille jusqu'au bout. »

4.2.2 Leadership : monter aux barricades

a) Pour le ministère

« Il faut faire avancer les dossiers difficiles et quelquefois l'implication personnelle du sous-ministre peut donner un sérieux coup de pouce. J'ai estimé qu'il faut arriver à faire plus pour gérer la diversité dans le milieu de travail. J'ai pris le dossier personnellement en mains et je suis monté aux barricades pour le ministère et pour cette cause et j'ai obtenu dix postes supplémentaires de cadres pour ce dossier. On se doit de supporter les gens et il faut prouver que ce qui est fait est exécuté dans le meilleur intérêt du ministère. Les gens doivent sentir et voir que tu te commets personnellement avec tous tes moyens. »

« Actuellement, notre organisme est remis en question depuis l'extérieur. Je mène le combat, je m'implique à tous les niveaux dans le dossier et les employés le voient et le savent. Ils savent que je me commets sans penser à ma carrière future. Je veux donner confiance à mes gens et je maintiens le moral des troupes. »

b) Pour les employés

« Lors des comparutions devant un comité parlementaire et lors de mes discours, par ce que je dis, je montre à mon personnel que je comprends ce qu'ils font, la difficulté de leur travail et que je vais au front pour eux; ainsi, j'agis à la fois comme figure de proue et comme filtre des pressions auprès d'eux. Ils savent que je les appuie car je me commets publiquement pour eux. »

4.2.3 Leadership de prise en charge de crise

« Après une crise, j'ai encouragé une réforme législative alors que tous étaient contre moi. Je suis allé à contre-courant; j'ai rassemblé des joueurs aux intérêts différents autour de moi et j'ai finalement convaincu le ministre. Cette affaire ne devait plus se reproduire et j'ai fait en sorte que cela n'arrive pas. »

« Il a fallu regarder froidement une situation, comprendre pourquoi on avait un problème et corriger rapidement les structures et les processus décisionnels malgré le fait que le centre (PCO) ne pouvait pas décider. Il faut prendre des risques et montrer à ses gens qu'on a pas peur une fois qu'on a bien réfléchi. »

« On a vécu une crise grave due au fait que l'on ne travaillait pas encore en équipe; un groupe a mis sur pied un projet sans consulter un autre qui aurait dû l'être. Mon leadership a été non seulement de limiter les dommages et de régler la crise (prendre le contrôle, créer une cellule de crise en 30 minutes, gérer le développement des événements et le processus de communication; j'ai fait émerger rapidement une vision claire de ce qu'était notre stratégie de gestion de cette crise), mais de l'utiliser comme une opportunité d'apprentissage collectif, de voir comment il importait de travailler en équipe et de jeter les bases d'une collaboration plus intégrée entre les sections du ministère. On a tous travaillé ensemble pendant la crise, on a rédigé un mémoire de compréhension entre les unités concernées au sujet de la

solution (en fait ils l'ont rédigé ensemble sous mon impulsion); ensuite, on a réfléchi en équipe sur la crise, ses causes, sa solution, non pas pour identifier un bouc-émissaire mais pour valoriser l'importance du travail d'équipe; on a organisé des séminaires sur ces apprentissages lesquels ont contribué à souder l'équipe. »

4.2.4 Assumer l'erreur et l'utiliser pour l'apprentissage

« Une catastrophe a démontré que nos règles étaient trop anciennes. On pouvait faire semblant qu'il n'y avait pas de problème ou encore chacun pouvait faire porter le blâme sur l'autre. Au lieu de cela, j'ai dit à mes gens, il y a un problème, reconnaissons-le, ne perdons pas de temps avec cela et ne cherchons pas de bouc émissaire; corrigeons directement le problème et apprenons de cette situation. Cela a radicalement changé l'atmosphère ainsi que la perspective de travail et de coopération des gens d'ici. »

« Le leadership se manifeste aussi en situations difficiles. On a eu des problèmes dans un dossier mené avec un autre ministère; la solution facile adoptée par certains était de blâmer l'autre. J'ai changé cette approche en disant que, comme on était les leaders, on devait assumer l'imputabilité; le problème aurait été de prolonger la période de dénégation; il fallait plutôt concentrer les énergies et l'intérêt sur les leçons apprises et les conditions de succès; mon leadership a été de donner le signal pour changer l'approche et de fournir une nouvelle approche, un nouvel angle pour vivre cela. »

4.2.5 Sortir du rang et s'exposer

« Il y avait une crise majeure qui ne faisait pas de gagnant. Le ministre était sur la ligne de feu à chaque jour. J'ai joué un rôle personnel pour le rassurer et le conseiller, lui et son équipe. Plutôt que d'avoir un rôle passif, il m'a fallu garder le ministère ensemble et garder les gens en mouvement. »

« J'ai fait preuve de leadership dans un dossier important impliquant le ministre : en 6 à 12 mois, j'ai bien établi la direction du portefeuille pour le ministre; il est à l'écoute et on lui a articulé un rôle de leadership; il est convaincu de laisser en héritage l'intégration des composantes du portefeuille; on lui a composé un rôle, une vision, on les lui a fait endosser et il les a acceptés. »

« J'ai avancé un énoncé de vision pour le ministre à partir de rien; il l'a endossé à 100 p. cent; je l'avais convaincu au point où il utilisait mes mots dans les médias. J'ai fait passer le ministère d'une pratique de subventions ponctuelles à l'établissement d'un plan stratégique. »

4.3 Le leadership au quotidien

Le leadership au quotidien ne réfère pas à des décisions dramatiques, controversées et ne porte pas sur le changement organisationnel radical; ce leadership se tourne directement vers les employés et cadres à qui il inspire la confiance et chez qui il génère un type de comportement souhaité.

Quatre dimensions peuvent être identifiées à partir des exemples fournis : la figure de proue, le leadership de support, le leadership de présence et le leadership de cohésion.

Sélection d'exemples

4.3.1 Figure de proue

« Le leadership au quotidien implique d'être conscient non pas de son image au sens des relations publiques, mais de la perception que les gens ont de toi; cela se perçoit dans absolument chacune de tes réponses aux questions, de tes commentaires, tes silences et de tes actions, bien sûr. »

« Le leadership c'est beaucoup au quotidien : cela peut être très important; tu ne cesses d'être décodé par les gens dans les corridors, les ascenseurs; on regarde comment tu parais, tu réagis, qui tu salues, si tu souris, si tu as l'air confiant ou de bonne humeur, etc. Le SM «performe» (sens showbiz) toujours et constamment; c'est une figure de proue au sens de l'image de marque (pas de la partie qui absorbe le choc en premier – laquelle est aussi la figure de proue dans ce sens). Il faut générer chez les gens la confiance en toi. »

4.3.2 Leadership de support

- a) À la prise de risques

« Le leadership implique d'inciter et d'amener ton personnel à prendre des risques. Il faut donner confiance à tes employés à ce sujet. Ton attitude doit faciliter les choses. Il faut les supporter même si des erreurs peuvent en découler. Ils doivent savoir et sentir que tu vas les supporter même s'ils font des erreurs dans ce domaine. Ceci doit faire partie d'un cadre de référence qui les habite. Pour cela le sous-ministre a un rôle de leader à jouer. »

« Je suis authentique et honnête. S'il y a une erreur, je ne suis pas gêné de dire au groupe : c'est ma faute! Je joins le côté humain à la pression que je leur mets; je suis avec eux, mais pas juste un n'importe qui parmi eux! S'ils font des erreurs, ils savent que je vais les supporter... dans une démarche où on va faire en sorte d'éviter que cela ne se reproduise. »

b) Aux gens

« Je fournis un appui de proximité à mes gens : je travaille avec eux pour amener les processus des dossiers à leur aboutissement. Je choisis où mettre mon temps. Je ne fais rien à la place des gens, mais je les supporte activement, je m'engage et je m'investis dans les dossiers importants pour qu'ils sentent mon appui. Ils me savent disponible et savent que je n'irai pas à reculons pour les aider. »

4.3.3 Leadership de présence

« Le travail est vu comme un engagement de chacun des membres de l'équipe de gestion et le sous-ministre doit avoir cette habileté de faire partager cette approche. J'ai passé beaucoup de temps à discuter avec des cadres, je fais un lunch du sous-ministre chaque mois et tout le monde peut y venir. J'essaie d'être présent dans les régions, je communique autant que je le peux, je vais aux cérémonies d'adieu, je priorise les réceptions pour le personnel aux dépens des réunions de sous-ministres, mais cela n'est pas toujours facile. J'essaie d'être disponible autant que possible : mon personnel a des consignes claires là-dessus. Ma stratégie de leadership, c'est d'être présent sur les étages. »

« Le minimum c'est d'être sur place avec les employés lors des événements significatifs. J'ai une politique délibérée de présence physique dans le ministère; il faut qu'il y ait de bonnes relations humaines; systématiquement, je cherche à prendre une bière ou un repas avec les gens que je visite dans les bureaux régionaux pour des raisons plus formelles. »

4.3.4 Leadership de cohésion

a) Équipe de direction

« Le leadership, c'est de garder la cohérence de l'équipe de gestion malgré les changements importants que vous créez dans l'organisation. Un des critères c'est quand deux conditions se trouvent réunies : il y a des changements profonds et malgré cela il n'y a pas de conflits dans les réunions. Tu dois avoir intégré tout le monde dans le processus et résolu les difficultés qu'idéalement tu as anticipées. »

b) Cas budgétaires

« Le ministère fut toujours riche; c'est la première fois qu'il y a de petits budgets; j'avais pour 550 M de dollars en demandes et juste 180 M en argent : il y avait des choix difficiles en vue. Je les ai préparés et réunis; j'ai procédé en utilisant l'humour . La réunion a duré de 8 heures à 10 heures avec tous les cadres supérieurs; il y eut consensus sur le 180 M; on est arrivé avec 2 chapeaux : le « corporate hat » et le chapeau individuel; puis on est allé au front avec le ministre; on avait des craintes, car le premier projet discuté et refusé entre nous était un projet auquel il tenait désespérément. Il n'a changé que trois projets sur le lot. Il fallait passer à travers cela sans que le groupe ne s'entredéchire. »

« Au dernier budget, on a eu seulement le tiers des sommes que l'on voulait, ce qui nous a obligés à un exercice douloureux de réallocation des budgets. Le ministère était une collection de silos indépendants. En décembre et janvier, on a donc instauré une dynamique d'équipe tout à fait nouvelle, un processus pour déplacer les budgets depuis les zones de basse priorité vers les zones de haute priorité. Mon leadership a été de faire entrer tout le monde dans ce jeu et de faire comprendre à tous que, dans un prochain exercice, on procéderait de la même manière et que les décisions pourraient être différentes; au-delà de cela, je les ai amenés à considérer que le ministère dans son ensemble appartenait à tous et non pas aux seuls dirigeants des sections et qu'ils devraient se considérer comme les gestionnaires corporatifs de l'ensemble du ministère. Mon leadership a été de mener l'exercice de manière harmonieuse et d'en faire une occasion de développement plutôt que d'affrontements. »

4.4 Le leadership externe

La dernière catégorie regroupe surtout les situations de leadership exercées par le sous-ministre dans la société civile ou politique, auprès de ses pairs ou au niveau international; il s'agit de **leadership pratiqué à l'extérieur du ministère**, encore que la préoccupation ministérielle n'en soit pas toujours exclue. Elle importera de plus en plus en raison du développement des diverses formes de gestion horizontale qui implique plusieurs organisations fédérales, d'autres paliers de gouvernements, la société civile, d'autres pays et des organisations internationales. Les impacts des actions ou de la passivité de ces partenaires se font ressentir dans les agendas ministériels au Canada et le sous-ministre canadien a intérêt à y jouer un rôle de leader.

Sélection d'exemples

4.4.1 Leadership externe

a) Au Canada

Le leadership du sous-ministre ne se cantonne pas aux officines gouvernementales. Il peut s'exercer auprès des groupes-clients ou encore, quoi de plus naturel dans le cadre du fédéralisme, auprès des interlocuteurs des autres paliers gouvernementaux.

Par exemple, un sous-ministre se dit très fier d'avoir lui-même concocté un arrangement qui a fini par rallier plusieurs groupes de clients du ministère dont les intérêts se trouvaient opposés, ce qui paralysait le processus de contribution gouvernementale. Les fonctionnaires du ministère étaient frustrés de se trouver toujours au cœur des pressions contradictoires de ces groupes. Le leadership, ici, est d'avoir osé entreprendre de trouver une solution impliquant plusieurs groupes externes au gouvernement et de les inciter à s'entendre. Il s'est agi de prendre en charge un dossier jugé depuis toujours assez difficile, un dossier qui préoccupait fortement les employés et de monter aux barricades pour inventer une solution, la faire accepter par les clients, puis par le ministre. Dans ce cas, on est passé, de manière proactive, d'un modèle uniquement axé sur les préoccupations internes du ministère à un autre, centré sur l'entente entre les partenaires du terrain.

Un autre raconte comment il a bâti une coalition très diversifiée pour redéfinir la mission et les moyens d'intervention du ministère :

« Notre situation financière était la suivante : les transferts diminuaient et nos propres revenus, suite aux décisions de politiques, nous ont été retranchés. À l'heure actuelle, nous aurions probablement disparu de la carte! Par plus de trois ans de rencontres, j'ai mobilisé les sous-ministres d'une région du pays, mes ministres, les Premiers ministres des provinces de

cette région; le succès n'a pas été de 100 p. cent, mais nous avons survécu; mon rôle en tant que leader était de monter un dossier convainquant, développer une stratégie, aller vers l'extérieur, construire des consensus qui rallieraient notre agenda gouvernemental, m'engager personnellement, anticiper les objections et développer les stratégies pour y faire face. »

b) Avec les pairs

«J'ai organisé la coordination du travail de plusieurs ministères pour préparer une conférence de grande envergure dans des domaines très complexes et interreliés. Il y avait beaucoup de réunions de comités techniques et de comité de coordination; j'ai maintenu le momentum, la perspective et la bonne entente entre les gens du groupe. »

«Dans la gestion des sciences à travers le gouvernement, j'étais à l'avant pour aider à créer une communauté, dessiner un modèle de base pour les activités scientifiques du gouvernement fédéral, et développer des actes de reconnaissance de la part du gouvernement fédéral. »

c) International

« Dans mon domaine, j'ai l'impression d'être devenu un leader mondial; au niveau international, j'ai mené les dossiers sur des enjeux stratégiques jusqu'à l'étape de la décision d'engagement, et cela à la stupéfaction générale; cela m'a donné beaucoup de crédibilité. Cela est tout à l'avantage du gouvernement du Canada, qui devient ainsi mieux renseigné et plus influent. »

4.4.2 Autorité du SM

« Dans un domaine particulier, j'ai utilisé l'autorité formelle du SM pour engager le Canada dans l'implantation des recommandations d'un rapport sur une problématique internationale. Seul un SM pouvait faire cela, cela ne peut être délégué. Cela a engagé le MAECI, qui était d'accord, et cela a influencé d'autres pays pour qu'ils y donnent leur accord. »

4.5 Besoins d'apprentissage en leadership chez les sous-ministres

Un peu plus du quart des sous-ministres estiment qu'il n'y a pas de besoins d'apprentissage des sous-ministres en matière de leadership : ils affirment que c'est une compétence qu'un sous-ministre a dû déjà faire preuve avant sa nomination et qu'on la lui a inculquée tout au

long de sa carrière. Cette compétence ne s'apprendrait pas totalement et ne s'enseignerait pas. Ce regroupement d'opinions représente bien la position de ces personnes.

« Quand tu es nommé, tu dois déjà avoir fait la preuve que tu en as et que tu t'y es préparé quoique certains peuvent être nommés pour diverses raisons. C'est une attitude, une approche, un jugement, une façon d'être, un savoir être. Tous les SM sont des leaders, et de plusieurs manières. Certains SM ont fait le choix, en matières d'agendas, de suivre le courant ou rationaliser pourquoi ils n'arrivent pas à changer le courant; c'est pas une formation qui va les faire changer. Il est difficile de dire comment satisfaire les besoins de tant de gens et situations si différentes. À ce moment de la carrière, peut-être est-il trop tard pour changer l'attitude de quelqu'un et de le faire accéder à une compétence si fondamentale. »

Cinq sous-ministres ne se prononcent pas ou croient que tout dépend de chaque cas :

« Cela dépend du passé de chacun... et de ses aptitudes naturelles (sincérité, ouverture, volonté de changements, souci des personnes, aptitude à motiver, attitude de questionner sans blâmer). »

Un peu plus de la moitié du groupe croit qu'il y existe des possibilités d'apprentissage en leadership pour les sous-ministres; l'écoute, la collégialité et l'ouverture au changement reviennent le plus souvent. Il faut apprendre à identifier les poches d'énergie négative et de cynisme dans la fonction publique et apprendre à les renverser. On mentionne aussi les valeurs collégiales, la capacité de décider rapidement en situations de crise ou - lorsqu'il y a des risques et de l'incertitude - l'autocritique, l'écoute, la capacité à travailler avec les autres et à inciter les politiciens à se commettre, l'habilitation et la créativité. On veut aussi connaître les nouvelles approches en matière de leadership.

Parmi les secteurs plus spécifiques d'apprentissage, certains répondants suggèrent d'accentuer le leadership d'exécution par rapport au leadership de développement des politiques, d'apprendre comment on gère le risque et comment on gère les gens, et enfin de réfléchir sur comment gérer sa crédibilité.

De manière générale, il faudrait...

« Être passionnés et enthousiastes pour leur travail comme ils le devraient; ce n'est pas un travail de routine, un travail comme un autre, ni juste une consécration dans la carrière. Il faut témoigner de l'énergie, de l'engagement et de la passion devant les autres membres du personnel que l'on dirige. Cela ne se trouve pas dans des manuels, mais par le partage en atelier sur les

succès, les bonnes pratiques, les changements qui ont bien ou mal fonctionné. L'importance de l'humour dans le leadership. Il faudrait renchérir sur les concepts de passion et de fierté pour mobiliser les gens. Tous les sous-ministres devraient se trouver interpellés par cela, y compris les plus anciens. »

Plusieurs suggèrent des démarches plus individuelles d'apprentissage à travers leur pratique courante de gestion, plutôt que par un processus trop formalisé. Apprendre est un processus continu et une attitude :

« Si je ne cesse d'apprendre à travers mon travail de chaque jour, c'est que j'ai développé une attitude envers cela, c'est dans ma façon de regarder et d'analyser tout ce qui est porté à mon attention chaque jour, au travail et hors du travail. »

4.6 Stratégies d'apprentissage

Chez les sous-ministres qui voient des possibilités d'apprentissage on suggère une stratégie qui se fonderait sur le volontarisme : Il faut respecter la décision de chacun; le SM décide selon ses besoins, préférences et contraintes. Trois obstacles sont relevés plus de cinq fois : le temps disponible, la difficile candeur des échanges en groupe et la disposition du ministre à se priver du sous-ministre pendant quelques jours. On dit qu'il faudrait des incitatifs et des agents de motivation. Une « petite » stratégie d'appui faciliterait les choses : Il faut plus que des encouragements ou incitatifs pour justifier aux yeux du ministre que l'on s'absente pour cela.

Six voies se trouvent privilégiées pour le développement de groupe : tout d'abord, on mise beaucoup sur le CCG dont on se dit très satisfait. La session d'orientation du CCG pourrait insister sur le fond de cette compétence. Les tables rondes du CCG pourraient aussi aborder la question; s'il y a des exposés, la crédibilité du conférencier importe ainsi que l'approche : il faut aussi que ce qui est dit puisse être utilisé par les participants pour aborder leur propre situation. Les témoignages de pairs sur des situations concrètes attirent l'attention de beaucoup.

Pour plusieurs, ces apprentissages devraient se faire à travers la vie de la communauté :

« En faire un sujet qui revient à chaque retraite, et prévoir une présentation commune d'un groupe de 2-3 de nous et y relier nos propres expériences concrètes; ce serait suivi d'une discussion. »

Les discussions ouvertes en petits groupes sont encouragées mais tous ne sont pas parfaitement à l'aise :

« Ça ne fait pas vraiment partie de notre culture. Il devrait y avoir un processus de discussion mais il existe des problèmes à accepter la candeur dans la commande. Il faudrait des échanges sincères et candides entre nous; ce serait aussi bon pour l'esprit de communauté. »

Des interventions plus formelles sont aussi mentionnées comme l'utilisation formelle du 360 degrés, la diffusion d'innovations, l'utilisation de grilles d'autovérification :

« Il faut des lignes guides pour orienter la pratique dans la vie quotidienne. Chacun devrait avoir une petite liste de vérification qui comprendrait des points comme la recherche et la valorisation de la diversité dans son sens large, l'identification de nos filtres, la mesure de notre propension à rejeter trop vite des approches que l'on trouve nuisibles et l'ouverture aux différentes perspectives sur un sujet. »

Enfin, certains font des suggestions plus ambitieuses comme la systématisation d'un programme de rafraîchissement entre deux affectations et le congé d'apprentissage :

« On pourrait compter sur nos associés et nos assistants pour s'assurer du bon fonctionnement du département : ils se sentiraient valorisés de cela et pourraient apprendre; et ce serait un exemple rafraîchissant de leadership. »
« Le changement est difficile et les résistances sont là; notre métier en est un de solitaire, il est facile de douter...donc il faut de l'appui, des encouragements et des témoignages de gens qui sont passés par là. »

5. Pratiques de supervision des subordonnées

La supervision des subordonnées constitue une part importante du travail des sous-ministres. C'est à partir du sous-ministre que tout le mandat du ministère se trouve distribué entre les diverses directions et équipes et c'est vers le sous-ministre que converge tout ce qui doit revenir au niveau politique. Il faut des systèmes adéquats pour décider rapidement, pour penser stratégiquement, pour coordonner l'action des directions, pour s'assurer que le travail progresse selon les plans ou encore, pour corriger ces plans.

Le sous-ministre encadre le ou les sous-ministres délégués, les sous-ministres adjoints, certains directeurs généraux, quelquefois un chef de cabinet et un personnel de cabinet. L'enquête a démontré que jusqu'à trente personnes, incluant seize sous-ministres adjoints, dépendent du sous-ministre. Ces organisations ont des mandats, des structures et des tailles très variés qui dictent les modes de l'encadrement supérieur: il y a des agences qui opèrent presque comme des sociétés d'État, des organisations relevant de plusieurs ministres, des sous-ministres qui conseillent le ministre sur de vastes portefeuilles, des organisations de quelques centaines d'employés, et d'autres de quelques dizaines de milliers de fonctionnaires, des organisations à ample déploiement régional, etc.

L'encadrement exige du temps rare et précieux de l'agenda du sous-ministre. Le type d'encadrement retenu voudra concilier l'utilisation optimale du temps disponible et les caractéristiques de l'organisation. Le sous-ministre pourrait préférer regarder en avant, anticiper pour établir la vision stratégique du ministère et regarder autour pour relier le ministère. Les rencontres à répétition avec les subordonnés peuvent donner une impression de temps perdu ou utilisé de manière sous-optimale. Pourtant, ce sont les subordonnés qui font la performance du supérieur; il lui importe de leur témoigner de la compréhension, de l'appui et de leur fournir un sens de la direction à suivre.

5.1 Le type d'encadrement

Comment doit-on encadrer des sous-ministres adjoints et des directeurs généraux qui eux-mêmes encadrent des cadres? Ce sont des gestionnaires de très haut niveau, bien formés, expérimentés et responsables. À la fin des années 70, une position autonomiste disait : « Voilà des gens responsables, capables et bien payés, je n'ai pas à intervenir dans leur travail. » Aujourd'hui, on reconnaît le besoin de superviser et coordonner. Jusqu'où doit-on aller? Les méthodes classiques de supervision se fondent sur la rencontre bilatérale régulière avec un agenda de suivi assez méthodique; on a voulu savoir comment les sous-ministres s'y prenaient aujourd'hui pour encadrer leurs subordonnés de très haut niveau. Les approches de supervision se font nombreuses et chaque sous-ministre doit choisir les meilleures méthodes

d'encadrement pour assurer la performance de l'équipe de gestion qui déterminera à son tour l'efficacité du ministère.

La moitié des sous-ministres interrogés utilisent un système à la fois général et régulier de rencontres bilatérales comme moyen de superviser les subordonnées. C'est à la fois peu ou beaucoup selon la perspective adoptée. Dans ce cas, tous les sous-ministres adjoints sont rencontrés individuellement par le sous-ministre lors d'un entretien planifié qui se tient à intervalle régulier. Ces rencontres sont mensuelles dans le cas d'un ministère, aux trois semaines dans deux cas et elles ont lieu aux quinze jours dans cinq cas; dans quatre cas, elles se font hebdomadaires; deux sous-ministres adoptent un système de rencontres à plusieurs fois par semaine.

Trois pratiquent un système à géométrie variable : on rencontre une minorité d'adjoints sur une base hebdomadaire ou bihebdomadaire tandis que la majorité des adjoints est vue sur demande (2 cas) ou aux 3 semaines (1 cas).

On peut discuter aussi de ce qui constitue le critère d'un encadrement suivi ou formel : sa fréquence, sa régularité, la rigueur de son agenda ou le formalisme de l'échange.

Le tableau qui suit illustre ces différentes pratiques.

Rencontres bilatérales	
3 – 4 fois par semaine	2 cas
hebdomadaires	4 cas
bi-hebdomadaires	5 cas
3 semaines	2 cas
mensuel	1 cas
mixte	3 cas
hebdo pour 1 adjoint, au besoin pour 3 adjoints hebdo pour 1 adjoint, au besoin pour 1 adjoint hebdo pour 1 adjoint, aux 3 semaines pour 4 adjoints	
modèle collectif	11 cas
(avec possibilités de rencontres sur dossier, sur demande, porte ouverte, ad hoc, etc.)	
	28 cas

Plusieurs prennent leurs distances de ce mode classique de supervision en raison de son manque de transparence et de sa relative inefficacité et, sans l'exclure totalement, préfèrent un mode plus collectif d'encadrement :

« Mon coaching est fondamentalement collectif. Je veux impliquer tout le monde. J'appelle les gens individuellement seulement s'il y a un problème. Je travaille plus en comité qu'en bilatéral : c'est plus proche de la gestion horizontale et ça permet d'éviter les secrets et les jalousies. »

« Les rencontres sur les dossiers ne sont jamais faites de façon bilatérale pour des raisons de transparence. Le SMA vient me voir avec ses collègues et ses subordonnés et ainsi, on épargne du temps et on évite des conflits. »

« Je ne fais jamais de rencontres individuelles. Sauf pour les cas de personnes en difficulté. Il faut éviter que les gens pensent qu'il y a des secrets, des préférés, des jeux de coulisses. »

C'est la raison pour laquelle six sous-ministres préfèrent les rencontres collectives par dossiers et que quatre autres privilégient les rencontres de groupe comme moyen de supervision des subordonnés; il s'agit d'une forme de « street learning » (apprentissage sur le tas ou par cas). Ces méthodes favorisent la transparence, l'équité ainsi que la diffusion de l'information tout en permettant au sous-ministre de superviser le travail de façon globale.

« La clé est de s'assurer que chacun sache ce que les autres tentent de faire; l'encadrement exigera alors moins de ton temps. Il faut que le groupe entier prenne connaissance de ta vision et de ton agenda. Cela deviendra une stratégie de création de « savoirs organisationnels » : pour ma part, je préfère partager des savoirs plutôt que de gérer des transactions à la pièce. Le plus de temps que tu consacreras aux exposés en début de dossier, le moins de temps cela prendra par la suite. Il faut exprimer clairement ses vues au plus grand groupe possible et ainsi il y aura moins de confusion. »

Bien sûr, tous pratiquent la méthode de la porte ouverte en cas de difficultés; mais l'un dira :

« Le bilatéral est minimal : il est utilisé juste pour des besoins personnels et des décisions très pointues. On ne m'amène jamais en privé une question qui pourrait intéresser un autre de ses collègues, je ne le tolérerais pas! »

D'autres affirment qu'il n'est pas nécessaire de superviser trop directement les sous-ministres adjoints :

« Les sous-ministres adjoints, à mon avis, ne devraient pas avoir besoin de beaucoup de supervision trop directe. »

C'est pourquoi cinq sous-ministres, pour tout encadrement, pratiquent la politique de la porte ouverte en laissant ainsi une grande latitude à leurs subordonnés. Cependant, d'autres sentent le besoin de limiter le champ des rencontres de type porte ouverte afin de maintenir une cohésion organisationnelle :

« Je pratique une politique de porte ouverte, non pas pour que ce soit comme un marché ouvert où on n'arrive plus à contrôler son temps, mais je le fais seulement pour les urgences car je veux savoir immédiatement tout ce qui ne va pas. »

Peu importe le moyen de supervision adopté, le défi est toujours d'obtenir le meilleur encadrement possible en optimisant le temps consacré à l'encadrement.

Ainsi, un sous-ministre pratique avec ses associés une forme d'encadrement collectif de ses cadres supérieurs :

« Le nouveau système mis en place a consisté à diviser mes tâches selon quatre types et à leur rattacher les quelques vingt dossiers majeurs qui en relèvent (stratégie globale, gestion, politiques et conseils); les trois SM associés (SMA) ont été libérés des tâches opérationnelles pour devenir des managers seniors chargés d'un des 4 types de dossiers; on forme une direction de quatre personnes et ils partagent mon travail; les cadres supérieurs relèvent de la direction et non pas d'un SM associé en particulier; il y a environ 25 cadres qui relèvent de la direction, en tant que groupe de direction. Cela développe mieux les sous-ministres associés, tout en leur permettant d'avoir une vision plus large du ministère et de contribuer à cette vision. Ce système donne aussi plus de pouvoirs à leurs subordonnés. Il redéfinit la gestion et le contrôle : les cadres se rapportent à la direction comme groupe et ainsi, il n'y a pas de SM ni de SMA, pour faire de la micro-gestion par-dessus leur épaule. »

De plus en plus, on utilise le SMA comme clone du SM non seulement pour la représentation externe, mais aussi pour l'encadrement des adjoints et des cadres supérieurs.

En d'autres endroits, on pratique des formes plus ou moins élaborées d'encadrement collégial supervisées par le sous-ministre, autour du cycle annuel de gestion :

« J'ai une politique de porte ouverte (c'est assez facile car j'arrive à 7 h et ils peuvent venir jusqu'à 8 h30). L'encadrement collégial existait ici avant que j'arrive et cela fonctionne. Ils ont un cycle d'encadrement évaluatif deux fois par année, un bon système d'évaluation des cadres et une session annuelle d'évaluation mutuelle; c'est très systématique et très collégial; par exemple, il y a trois rencontres d'évaluation par an et une rencontre de plans de succession. Je fais aussi des rencontres sur demande. »

Dans un cas, l'imputabilité des sous-ministres adjoints se fait à 360 degrés :

« Ici, l'encadrement passe par l'écoute des employés; on tient une session annuelle d'imputabilité publique où chaque SMA rend publiquement des comptes sur sa gestion des ressources humaines et 80 p. cent des employés du ministère y assistent. »

Les méthodes d'encadrement sont en lien direct avec la taille, la forme du ministère et le nombre de personnes à encadrer; à cet égard, le point de distinction semble se fixer autour de cinq sous-ministres adjoints. Cependant, plusieurs sous-ministres de petits ministères préfèrent l'encadrement collectif.

5.2 L'agenda des rencontres

Dans un premier temps, on traitera de l'encadrement par réunions de supervision; ensuite, on traitera de l'encadrement en bilatéral.

Les réunions de supervision varient en nombre et en format selon les ministères : ici, on trouve jusqu'à dix comités et là, seulement trois; ici, le sous-ministre préside presque toutes les réunions tandis que là, il n'en préside que deux sur huit. Les comités comptent de trois à cinquante personnes selon leur objet et la taille du ministère; cependant, dans la plupart des ministères, une table particulière ne réunit que les sous-ministres adjoints, les délégués et le sous-ministre en titre qui lui, relie le groupe de direction aux sujets évoqués lors du petit-déjeuner hebdomadaire du greffier. Les comités les plus communs touchent la gestion, la stratégie et les ressources humaines; ils suivent un agenda très flexible. On est loin de la situation où un même comité traiterait des affaires stratégiques, des dossiers en développement et des affaires courantes. Les sous-ministres interrogés fixent les agendas de certains comités selon les besoins du moment tandis que d'autres comités opèrent à plus long terme.

« Je n'interviens que très peu. Je leur développe le portrait global et c'est à eux de s'y insérer et de faire ce qu'il faut. Il n'y a pas de structure fixe ni de

routine à ces réunions d'encadrement; on couvre les sujets de l'heure. De toute façon, on travaille tous au même étage et on se voit plusieurs fois par jour. »

« On couvre les sujets qui touchent leurs services : les problèmes, les changements, les demandes du ministre, les difficultés d'application des grandes politiques; je m'attache à la qualité de la relation durant ce breffage; il n'y a pas de notes, c'est leur réunion; si je veux passer un message, c'est moi qui appellerai; souvent, je le fais avec le SM délégué avec qui je travaille en association très étroite (modèle « good cop, bad cop »). »

Cela reflète le désir des sous-ministres de ne pas s'enfermer dans des cadres trop stricts qui deviendraient des cadres de négociation inefficients. Il faut se laisser une vaste marge de manœuvre pour répondre aux problèmes de façon souple. L'incertitude liée à leurs activités et la diversité des questions traitées nécessite un système flexible de réunions de supervision. L'agenda des comités, et quelquefois la fréquence et la durée des rencontres, dépendent essentiellement du mandat du comité : des comités de préparation de la semaine, des comités reliés aux grands moments du cycle de gestion, des comités thématiques, etc. Les rencontres hebdomadaires des comités de direction tendent à se faire par vidéoconférence pendant trois semaines, et en présence, une fois par mois. Leur durée varie sensiblement selon le ministère, le style du sous-ministre et l'existence d'un système d'encadrement individualisé :

« Les entretiens téléphoniques hebdomadaires ne sont pas structurés et peuvent durer entre 5 et 60 minutes; cela varie en fonction des besoins et des affaires courantes. Je sais, qu'ailleurs, on peut y passer plus de trois heures. »

Quatorze sous-ministres appliquent un système de rencontres bilatérales systématisées. Certains encadrent plus méthodiquement leurs DG aux dossiers plus spécialisés que leurs sous-ministres adjoints. De ce nombre, neuf utilisent un plan de travail spécifique pour structurer les réunions.

« Les rencontres sont organisées bilatéralement et selon les suivis des anciennes réunions. Je choisis l'ordre du jour et je suis ouvert. »

« Chacun reçoit une liste de points à discuter à l'avance. Le SM se prépare et se documente. Ceci sert de processus d'évaluation continue et de suivi continu de l'agenda. »

« Les rencontres hebdomadaires bilatérales avec mon DG des ressources humaines, mon administrateur corporatif et mon conseiller juridique sont extrêmement structurées, incluant même un échange de documents pour préparer un « briefing book / cahier de breffage » commun avant la réunion. Ce l'est beaucoup moins pour les SMA. »

Les autres sous-ministres utilisent plutôt les cadres de performance ou encore, l'avancement des dossiers comme guide au déroulement des rencontres.

« Oui, c'est pré-arrangé : moitié structuré (j'utilise le cadre de gestion de la performance de chacun; ce qu'ils recherchent comme lignes directrices; les dossiers chauds qui émergent); moitié ad hoc, à partir de sujets qui viennent d'eux ou qui émergent de la conversation. »

Ces rencontres servent plusieurs objets : suivre l'évolution des dossiers et évaluer l'aide à apporter, contribuer à l'évaluation de la performance, partager la vision organisationnelle, mieux connaître chacun et mieux coopérer avec lui :

« Une fois par mois, il y a une rencontre individuelle inamovible avec chacun; c'est non transactionnel et sans papier; cela dure une heure, même si on n'a rien à se dire de précis; on parle de tout et on ne porte pas de jugement; je me permets donc de passer dix heures par année avec chacun. C'est une forme de coaching, orientée sur des sentiments mutuels. Pour le suivi de performance, je passe 5 minutes à la fin de chaque rencontre, où on révisé le contrat de performance. Je laisse porter cette discussion-là, je n'impose pas d'agenda. »

Des systèmes de rencontres bilatérales sont configurés pour maintenir un dialogue continu avec les subordonnés tout en permettant un suivi rapproché des dossiers :

« Ici, on pratique le bilatéral plusieurs fois par semaine, sur une base d'échanges continus. Les agendas tendent à se fixer selon l'évolution de nos dossiers et l'actualité. C'est assez organisé autour des politiques selon leurs divers stades d'évolution. En plus, les gens peuvent amener tous les sujets et idées qu'ils veulent bien. »

D'autres pratiquent un encadrement plus distant :

« Mon approche est de déléguer le travail aux autres, donc je ne supervise pas de très près sauf s'il y a des problèmes ou un événement exceptionnel. »

Comme on le voit, le style de chaque sous-ministre joue un rôle fondamental dans la détermination du mode d'encadrement des cadres supérieurs.

Un système de retraites à intervalles variables (de six à treize semaines) semble exister dans tous les ministères; il permet de rassembler tous les cadres supérieurs pour faire le point sur les grands dossiers, développer une approche plus collective et mieux se connaître pour mieux coopérer. Mieux encore, il semble décrit comme une occasion de développement professionnel des cadres supérieurs du ministère.

5.3 La diffusion de la perspective

La diffusion de la vision organisationnelle et de directives plus spécifiques fait également partie de l'encadrement des subordonnés. On distingue, que ce soit de manière directe ou à travers la structure d'encadrement, deux types de diffusion de la perspective : à l'ensemble des employés et au personnel de l'encadrement supérieur, dans le but supplémentaire de contribuer à leur développement; l'un dit fièrement :

« Dans le passé, sept de mes SMA sont devenus des SM. Tout dépend des gens qui t'entourent : tu t'adaptes selon que ce sont des DMI ou des EX5. J'avais un plan « diffus » pour chacun, une certaine approche individualisée. »

Pour ce faire, les sous-ministres utilisent quatre différentes méthodes : les réunions, les moyens traditionnels de communication, les nouvelles technologies et les instruments du cycle annuel de gestion. La réunion de groupe, comme outil de diffusion de la vision et des directives, est une méthode qui revient dans toutes les entrevues. C'est un moyen efficace de débattre en profondeur des enjeux et des perspectives et de maximiser l'utilisation du temps :

« La conversation se développe à travers l'ensemble des réunions. Ce n'est pas transactionnel ou axé sur un mode de négociations, mais plutôt sur un mode de discussions, d'apprentissage mutuel. Il y a des rencontres du groupe des sous-ministres associés trois matins par semaine pour une discussion générale. »

« La diffusion des perspectives se fait à travers les réunions de groupe. Il faut que les choses soient faites, qu'il y ait de grandes discussions et il faut aussi arriver à mieux utiliser le temps du sous-ministre. La diffusion de la perspective se fait par les réunions, notamment à travers les débats que nous y avons. Par ces réunions et débats, je veux créer et maintenir une équipe. Différents comités constituent en fait des groupes de réflexion et dégagent

une certaine volonté de vision. Il faut aussi se supporter de façon active entre les comités. »

« On fait souvent des retraites d'un jour et demi (à toutes les 6 semaines); c'est beaucoup, mais cela s'explique par notre processus pour changer la politique du ministère; c'est toujours autour des mêmes sujets et on mesure notre progression. »

Cinq autres sous-ministres visent aussi l'implication et la responsabilisation du personnel situé sous les adjoints. Il s'agit d'impliquer les employés dans les discussions pour créer une cohésion au sein de l'organisation. Une telle démarche fait sentir ses effets positifs sur la culture organisationnelle, le moral du personnel, le développement professionnel ainsi que sur l'efficacité de leur travail :

« On applique ici une politique délibérée de partage de l'information avec tous les paliers hiérarchiques; on les invite aux réunions. Nos réunions sont horizontales; s'il y a une discussion, je réunis tous les intéressés et je dis d'y amener leurs gens, de sorte que le message ne se dilue pas dans la communication descendante. Ils viennent à chacune des réunions du comité exécutif. »

« Je discute toujours en présence du cadre supérieur et du responsable du dossier même s'il est bas dans la hiérarchie; ils m'entendent et savent ce que je pense et veux; cela évite la dilution de l'information; c'est bon pour la culture organisationnelle et le moral des gens; cela contribue à leur formation; cela leur donne un travail plus valorisant. »

« Je m'assure qu'on invite toujours des nouveaux ou des plus juniors dans les réunions; grâce à cette initiative, ils ont une vision plus globale et cela a un impact sur leurs résultats. On tient même des réunions avec le personnel de soutien. »

« On a plus d'approches que jamais : avant, il y avait le dialogue; puis on a rendu chaque senior champion d'un dossier sur lequel il peut laisser son empreinte. »

Les approches plus traditionnelles, comme les messages à tous, les sessions d'accueil, le bulletin corporatif, les cas de gestion de type « meilleures pratiques ou grands succès », les sessions de développement des gestionnaires, etc., font aussi partie de l'arsenal des sous-ministres :

« Je rencontre, lors des sessions d'orientation, les employés de tous les niveaux qui arrivent au ministère; je le fais en personne ou encore dans la salle vidéo-conférence. Il y eut 600 nouveaux l'an passé! »

« On utilise le sondage interne pour évaluer la communication interne; on fait aussi bien que n'importe quelle entreprise privée. »

Il leur faut s'adapter aux besoins du moment, aux contraintes de temps et de lieux ainsi qu'aux membres du personnel concernés. Ils ont donc recours à de nouveaux moyens disponibles pour atteindre leurs fins : l'informatique, les courriels, les sites Web, l'intranet, le *street learning*, les exercices *Business Tiles Vision* (BTV) :

« Mon prédécesseur envoyait deux courriels par année à tous les employés. Moi, je préfère la communication hiérarchique, continue et humaine à travers tous les niveaux de gestion. Avec le BTV, il y a 85 sites où tu parles à tout le monde; ils peuvent me voir tous en même temps et me questionner. J'ai présenté mon équipe de gestion un à un en ajoutant des commentaires personnels : ' leadership partagé ', ' confiance ', etc. »

« Bien sûr, toute une série d'outils sont utilisés : vidéos, courriels, etc. On utilise tous les moyens possibles... et on espère pour le mieux. Ce n'est jamais gagné. Mes sujets vedettes sont le développement des gestionnaires, la relève, la dotation, l'équité, l'informatique et le cadre stratégique des activités. »

« On a créé le site Web du SM associé : il s'agit de faire circuler les bonnes idées, de susciter les questions, les commentaires, avoir des suggestions, partager les préoccupations, etc. On fait circuler par courriel certaines lettres d'intérêt commun qui ouvrent des perspectives intéressantes à des catégories d'employés. Si on partage la préoccupation, on finit par partager les solutions. »

Les opérations courantes du cycle de gestion ne doivent pas être négligées au profit des techniques à la mode : la sélection et l'encadrement des adjoints, le contrat de performance, la planification intégrée et la coordination corporative sont mises à contribution. Deux sous-ministres ont souligné l'importance de la sélection adéquate de l'équipe de travail comme outil privilégié de diffusion de la vision organisationnelle. Le choix des bonnes personnes permet de créer un climat de proximité et de confiance favorisant le partage de la vision et l'application des directives.

« Tous mes cadres supérieurs peuvent me représenter auprès du BCP. Ma stratégie fut de participer aux jurys de sélection pour une dizaine des 25 hauts postes, cela afin d'avoir des gens qui ont des dispositions d'esprit compatibles, des visions similaires et sur qui je peux compter en toute confiance. »

« J'ai choisi les SMA, alors je leur donne toute la latitude et j'ai pleine confiance en eux. »

Un sous-ministre crée des liens privilégiés pour accroître sa proximité avec ses sous-ministres adjoints dans le but de favoriser le partage de la vision. Un autre sous-ministre privilégie la supervision individuelle comme moyen d'assurer la diffusion de l'information et le partage de la vision organisationnelle :

« Je dîne régulièrement avec chaque SMA afin de développer une relation personnelle de qualité avec chacun. »

Le cadre de performance et l'intégration des processus de planification et de programmation concourent à diffuser la perspective; il s'agit de ne pas les considérer comme des contraintes passives mais plutôt des vecteurs d'engagement :

« J'essaie de partager mon entente de performance avec mes subordonnés; leur succès est le mien; ils ont à faire le travail, afin que ce qui est attendu de moi soit effectivement accompli. »

« Maintenant, on a adopté à l'interne le modèle du Gouvernement corporatif en faisant un seul plan annuel : l'imputabilité est faite selon ce plan et va de niveau en niveau jusqu'aux 3 000 gestionnaires de première ligne; à l'automne, on remet notre rapport au Parlement. Il a très bonne cote; notre rapport est authentique car on n'en a qu'un seul; on a aussi un bon processus pour le faire; peut-être est-ce plus facile pour nous car on est dans un domaine très administratif. »

Un sous-ministre utilise un comité de coordination directement chargé de la diffusion des directives et d'en assurer le suivi :

« J'utilise un comité de coordination qui se rencontre chaque semaine pendant une heure; la coordination et la supervision sont essentielles pour l'avancement de l'agenda du ministère. »

Le recoupement des résultats aux questions laisse voir que les réunions de groupe sont plus utilisées comme instruments de diffusion du savoir organisationnel et de la perspective que comme moyen central de supervision des subordonnés. Quatre sous-ministres utilisent les rencontres de groupe d'abord pour superviser les subordonnés, alors que treize s'en servent plutôt comme instruments de création et de diffusion de la vision organisationnelle et de circulation des directives. On croit que la vision bien assimilée suffit comme guide de conduite, lorsqu'il est renforcé par des interventions ponctuelles des sous-ministres en cas d'errements. L'utilisation exclusive d'un système de réunions de groupe permet un encadrement par la vision partagée mais ne permet pas à coup sûr le développement des personnes; on se trouve alors dans un système de succès/échec.

La diffusion de la perspective préoccupe maints sous-ministres qui affirment tout mettre en place sans pour autant être assurés du succès :

« Tout ceci est en développement continu : quelquefois, des cadres nous posent des questions sur des choses que l'on pensait acquises depuis des mois! C'est inévitable, mais c'est la preuve qu'il faut continuer sans cesse. »

Un autre dira :

« Tu vois comment on a investi beaucoup depuis deux ans dans tout cela, j'estime pourtant notre taux de succès, en matière de diffusion aux cadres, à un peu plus de 60 p. cent! »

Un autre suggère la création d'un poste de sous-ministre adjoint uniquement pour garantir la circulation effective des messages! Il s'agit d'un enjeu-clé car à quoi bon mettre des idées et des plans sur papier s'ils doivent demeurer à demi compris par les deuxième et troisième niveaux hiérarchiques sous les sous ministres?

6. Les besoins d'appui professionnel

« *Seul au cœur du trafic!* »

(la plupart des sous-ministres)

Cette section aborde trois types d'appuis professionnels dont peut bénéficier le sous-ministre : le développement professionnel, l'appui de la communauté et le support disponible à l'occasion de crises ou lors des transitions entre les affectations.

6.1 Le développement professionnel chez les sous-ministres

Les sous-ministres ont-ils vraiment besoin de développement professionnel? Ne sont-ils pas arrivés au sommet de la hiérarchie? N'ont-ils pas réussi? Peut-on ajouter des éléments vraiment significatifs à leur arsenal de compétences? Les acquis supplémentaires valent-ils de risquer de délaissier le ministère? Pourtant, le monde et les défis évoluent et ce que fait ou néglige de faire le CEO est ressenti pendant plusieurs années dans toute l'organisation, cela, en raison de son rôle unique dans la stratégie et dans la prise de décision. C'est donc un enjeu stratégique que de maintenir la qualité du niveau supérieur de la gouverne d'une organisation et la mise à l'écart constitue partout la seule alternative pour les responsables.

6.1.1 Un besoin?

Le développement professionnel pour un sous-ministre devrait se comparer à celui d'un PDG du secteur privé. Le développement professionnel se situe au-delà de la simple formation, et il inclue le perfectionnement, le « rafraîchissement » et le développement continu en fonction de quatre facteurs : ses propres besoins d'amélioration, l'évolution de l'environnement, l'arrivée de nouveaux défis et les nouvelles approches disponibles. Il se fonde sur plusieurs types de modalités : les formations classiques sous formes de cours ou de séminaires, de lectures et d'exercices et d'autres moyens plus centrés sur la pratique, comme le coaching d'un consultant (externe au gouvernement ou homologue retraité), le mentorat, la solidarité des pairs, les conférences (via une variété de supports), les occasions à l'extérieur (forums, colloques, sessions, panels, voyages de formation, etc.).

Dans un premier temps, cinq sous-ministres disent ne pas vraiment ressentir de besoins en développement professionnel; ils ont la formation suffisante pour faire leur travail et ils se sentent en contrôle de la situation; ils estiment que ces compétences ne s'enseignent pas vraiment : « *On doit déjà avoir cela en nous* »; leur position se fait assez virulente :

« Je ne suis pas intéressé par les choses superficielles autour du cœur des questions. J'ai maintenant tout le bagage qu'il me faut pour bien faire mon travail; je ne veux pas consacrer de temps et d'énergies à des activités que je connais beaucoup et qui portent sur l'enveloppe des choses. Avec mon expérience, je connais plus encore que ce qui y est enseigné. Peut-être que de suivre un cours et découvrir un détail que je n'ai pas appliqué me rendrait anxieux pour rien! Je nomme des gens compétents qui s'occupent des choses techniques. Place-moi n'importe où et en un mois au maximum, je suis en mesure de faire le travail : identifier de bonnes politiques publiques, leur mise en œuvre par de bons programmes, de bonnes pratiques de gestion et de bons mécanismes de vérification. Dans le ministère opérationnel et complexe où je suis, c'est cela qui importe, donc c'est cela que je fais; je travaille sur la culture institutionnelle, les processus, les processus de gestion des ressources humaines et l'allocation budgétaire. C'est ainsi que j'obtiens le changement institutionnel. »

« Il te faut déjà la personnalité pour fonctionner dans l'incertain, l'imprévu et l'inconnu, donc accepter d'apprendre sur le tas. La plupart des compétences doivent t'habiter avant de devenir SM. On choisit trop de SM qui sont allergiques à la prise de risques. Si tu pratiques l'intégrité intellectuelle, le risque et l'orientation vers le changement, tu avances plus vite. Je n'ai aucun besoin pressant dans ce domaine; il y a 25 ans que je suis dans le système ici et j'ai l'impression de connaître tout ce que j'ai besoin de connaître pour bien faire mon travail. »

Dans un second temps, trois d'entre eux se prendront néanmoins au jeu d'identifier des modalités et des domaines de développement professionnel. On doit comprendre qu'ils se font moins réfractaires au développement professionnel dispensé hors des salles de cours :

« Cela m'énerverait de suivre un cours, même à Harvard! » s'écriera l'un d'eux. *« À mon âge et après 30 ans de carrière, mes besoins sont de ne pas retourner à l'école; il faut une formule plus adaptée; je suis un grand croyant de l'apprentissage continu. »*

Les autres sous-ministres, soit plus des trois quarts, affichent de l'intérêt pour le développement professionnel à certaines conditions; on entrevoit le besoin croissant de renouvellement et des défis toujours plus exigeants. Pourtant, selon plusieurs, la formation des SM ne serait pas assez valorisée tant par la communauté que par le BCP et les dirigeants politiques; on plaide pour une approche corporative nettement plus affirmée, mais qui se ferait adaptable au cas de chacun :

« Chacun doit gérer cela personnellement mais le système doit offrir des possibilités, instaurer une approche. »

Pour faire des avancées sur ce terrain, il faut qu'il y ait une certaine reconnaissance de besoin :

« Pour réussir dans notre travail, c'est beaucoup plus que « travaille fort, fais un bon travail et tu auras une promotion! » Il faut toujours se renouveler; c'est encore plus vrai comme leaders; on doit constamment se demander "est-ce que j'ai toujours la meilleure approche, suis-je toujours le même leader efficace qu'il y a 3 ou 4 ans?" Les changements à la démographie de la fonction publique accroîtront le rythme du changement et celui de nos besoins d'adaptation et d'apprentissage. »

Les sous-ministres conviennent que les modalités de développement professionnel varient avec les niveaux hiérarchiques pour de multiples raisons, dont celle de la perspective :

« Les SM se sentent isolés, ce qui fait la grande différence avec les SMA. »

Comme plusieurs l'expliquent, les contraintes matérielles jouent aussi un rôle important :

« On est si souvent engagés les soirs de semaine par des événements en ville et des voyages au pays qu'il n'est pas facile d'envisager de la formation à ces moments; au surplus, notre calendrier est si souvent bousculé par des urgences et des demandes du système politique que cela n'est pas facile. »

On affirme cependant qu'à terme, les pressions quotidiennes créent une certaine érosion de la volonté et que les sous-ministres doivent être aidés à se montrer plus déterminés :

« C'est aux sous-ministres de prendre le temps nécessaire pour cela, donc qu'ils s'en donnent, donc qu'ils soient bien organisés. Il faut créer des opportunités et utiliser les occasions qui se présentent. »

À cause des difficultés d'intérêt, de temps et de méthodes et à cause des défis qui pointent à l'horizon, il faut optimiser les occasions et les moyens de satisfaire ces besoins:

« J'ai des besoins de développement professionnel et ils peuvent être satisfaits de plusieurs manières différentes qui doivent converger. »

6.1.2 Modalités

Deux familles de modalités de développement professionnel sont évoquées : celles qui nécessitent un certain appui externe et d'autres, que l'on réalise seul. Ces deux types de modalités se pratiquent en complémentarité selon les besoins de chacun :

« Quand tu deviens SM et que tu diriges un ministère, tu dois équilibrer toi-même ce que tu apprends de l'intérieur de ton ministère et ce que tu veux aller chercher à l'extérieur. »

a) Modalités requérant un appui externe

La formule qui rallierait le plus de sous-ministres est celle du passeport de formation : elle est souple, individualisable et assez officielle pour garantir un certain appui et servir de motif suffisant d'absence aux yeux du ministre. Le passeport de formation serait une entente de principe avec le greffier pour obtenir son appui moral, matériel et logistique afin de réaliser des activités de développement professionnel :

« Cela devrait être l'équivalent en budget de 5 jours par année. De fait, il existe des passeports de formation, mais peu de sous-ministres le savent! »

Les gens souhaitent un cadre général qui offre des possibilités en termes de méthodes et de sujets, mais ils veulent demeurer maîtres de leurs décisions et de leur temps :

« Il ne faut rien de trop structuré; il nous faut beaucoup de choix et nous faire suggérer des choses. Je me fais un agenda personnel d'apprentissage quelques mois à l'avance, selon les ouvertures de mon emploi du temps et je dis à mes gens de me préparer des contenus; il s'agit de domaines situés à la périphérie de mon travail et qui y sont reliés. »

Le contrat de performance devrait identifier certains éléments du plan de développement de chacun, cela prendrait la forme d'un contrat d'apprentissage avec le greffier :

« Chacun dirait en quelques lignes au greffier ce qu'il entend faire. Il serait garanti d'un appui par la suite. »

Il faut bien voir que tous les sous-ministres ne sont pas seniors et que tous les ministres n'ont pas la même sensibilité à ces questions. Le fait qu'il existe une politique officielle et un tel accord aiderait certains à justifier leurs choix et leurs absences; il faut cependant respecter la liberté et les préférences de chacun; cela créerait des incitatifs plus concrets ainsi qu'un engagement bilatéral.

La session d'orientation joue aussi un rôle initiateur et unificateur très apprécié :

« Je fus agréablement surpris par la session d'accueil des nouveaux SM. Il faudrait y ajouter des sessions de rafraîchissement après 1 an ou 2 ans. Il faut le faire à partir d'une ressource externe : experts, anciens, études. Il faut de la formation sur les choses fondamentales du processus gouvernemental. »

Un autre ajoute :

« Vous seriez surpris du nombre de personnes qui ignorent le fonctionnement du système de Cabinet! C'est très important de bien le connaître pour avoir de la cohérence et sauvegarder les bases de notre fonctionnement politico-administratif, sinon, c'est la dérive! »

Le coaching est mentionné à trois occasions, mais on craint qu'il ne consomme trop de temps et qu'il soit difficile à synchroniser avec l'agenda changeant des sous-ministres. Le coaching d'un ancien ou d'un consultant peut aider et évidemment, on insiste sur l'importance du choix du coach :

« Une personne sage, discrète, capable de mise en perspectives et de franchise, mais avec qui il faut bien s'entendre ».

D'autres craignent que le coût d'une telle solution ne soit pas proportionnel au niveau des besoins des sous-ministres. Avant d'instaurer une telle solution, il faudrait aussi considérer le problème de la mobilité potentielle de ces coachs et les problèmes de confidentialité et de confiance qui en découleraient. Une fois leur existence découverte, ces coachs pourraient devenir l'objet de pressions internes et externes. La réflexion pourrait être poursuivie sur ce que pourrait être un « bon coach ». Certains préfèrent une solution proche de celle qu'ils ont connue à d'autres étapes de leur carrière :

« Ce serait bien d'être plus systématique au sujet du développement professionnel et d'utiliser le mentorat. »

Quelques sous-ministres aimeraient bénéficier d'une forme de congé sabbatique de quelques mois, à intervalles de cinq ou sept ans ou entre deux affectations :

« Nous devons tous regarder notre organisation avec un regard neuf; cela peut être possible après avoir pris un petit congé du ministère (modèle du congé sabbatique). »

Tous reconnaissent la difficulté matérielle d'une telle pratique. On ne veut pas se faire trop oublier par le centre et on imagine mal un ministre qui accepterait d'attendre son sous-

ministre pendant trois mois! Pourtant cette formule aurait déjà connu du succès durant les années 90, alors que cinq sous-ministres ont eu des affectations d'une armée à l'étranger ou dans des universités avant de se voir réinsérés dans le système :

« On aurait besoin de plus de temps pour réfléchir et cela devrait faire partie du système global de gestion de nos affectations. »

La formule qui accroche le plus de gens est celle des séminaires et conférences. On apprécie les conférenciers qui viennent de l'extérieur, particulièrement s'il s'agit de pairs des provinces ou ceux d'autres pays et surtout si l'exposé est suivi d'une discussion d'appropriation en fonction de la situation concrète de chacun :

« Il faut une définition « large » de la formation : elle inclut la contribution de collègues provinciaux ou d'académiques pour comprendre ce qu'ils font et entendre ce qu'ils en disent. »

Plusieurs suggèrent de se donner une occasion d'approfondir la réflexion en transformant la formule du séminaire en forum international, ce qui permettrait de comparer plus de cas et d'échanger plus en profondeur :

« On peut dire ce que l'on veut, mais lorsque les conférences nous intéressent vraiment, on trouve le temps d'y aller dans 75 p. cent des cas au moins. »

Quelques-uns, de leur propre initiative, prennent le temps d'assister à de tels événements qui ne sont pas toujours centrés sur les affaires courantes du Gouvernement; l'un passe trois jours au Colorado pour analyser la gestion des conflits, un autre assiste à une retraite sur les relations humaines et trouve « poignant d'entendre ce témoignage de cet exécutif qui a perdu 300 personnes à New York! ». Tous deux sont enchantés de l'expérience vécue et ne regrettent pas d'y avoir consacré de leur temps :

« Nous devons demeurer informés des tendances, styles, etc. Nous devons sortir de l'organisation, en n'étant pas préoccupés par les affaires de tous les jours, afin d'améliorer notre leadership; il faut apprendre à partir de ce que nous faisons de bien et identifier ce qu'il faut améliorer. »

Plusieurs souhaiteraient approfondir les discussions de groupe :

« Les conférences ont toujours leur bon côté; par exemple, un grand conférencier a fait l'autre jour une présentation très discutable, mais elle a permis une bonne discussion et une bonne réflexion. »

Les discussions en profondeur demandent un certain confort de la part des participants :

« On pourrait apprendre par la discussion entre pairs mais ici, à Ottawa, on manque de candeur pour de vraies discussions. Les petits groupes évitent cette difficulté. Il faut pouvoir réagir librement sans crainte d'être jugés. Ce serait idéal si l'on pouvait partager des idées autour d'un excellent article. »

Plusieurs souhaitent que l'on mette un peu plus à contribution les collègues pour ces conférences et discussions :

« Il faudrait utiliser les expériences des SM pour qu'ils nous fassent des présentations sur leurs expériences d'apprentissage. Je trouve, qu'à notre niveau, ce qui marche bien c'est l'apprentissage des pairs. Quelle belle occasion de mieux connaître les autres! »

La mise à jour des connaissances est mentionnée par plusieurs.

« Lire n'est pas facile dans notre travail » dira l'un d'eux. « Il est essentiel de le faire et il y a tellement de sources d'information. Il y a beaucoup de travail qui m'attend et je ne peux pas trouver le temps de lire. D'ailleurs, se garder informé n'est pas suffisant; ce n'est pas apprendre. »

Il suggère des moyens de condenser le matériel pertinent (*lectures rapportées*) et de le transformer en contenus d'apprentissage que les sous-ministres pourraient s'approprier à leur rythme.

« Peut-être pourrait-on offrir un programme de lectures dirigées, mais cela ne fonctionne pas toujours, car souvent ce n'est pas lu. Peut-être que du matériel pourrait être envoyé par courriel et des gens pourraient se regrouper par 6 à 8 pour discuter d'un sujet qui les intéresse ou demander une conférence d'approfondissement. »

Les activités formelles de la communauté contribuent aussi au développement professionnel :

« J'apprends aussi aux lunchs des SM et aux déjeuners du greffier. Il faut faire contribuer les meilleures personnes, et celles qui ont les meilleures idées lors de dîners, séminaires, sessions de deux jours. En management, nous avons les retraites des SM qui nous servent bien. Il faut établir un menu de sujets et d'approches, laisser les gens choisir à partir de leurs récentes perceptions de besoins et les appuyer en les supportant

matériellement. J'aime aussi les conférences aux dîners; en plus, on connaît les autres et on se bâtit un réseau. »

Certains développeraient le modèle du petit-déjeuner du greffier, qui serait devenu trop exclusivement informatif pour les besoins contemporains : *« On peut améliorer le petit-déjeuner hebdomadaire en permettant plus de communications bilatérales. »* D'autres craindront qu'une évolution dans ce sens ne le rende trop chronophage et ambitieux. Il est difficile de discuter d'une question fondamentale en une heure, surtout lorsqu'on est plus de trente autour de la table!

b) Modalités d'apprentissage individuel

Deux types de positions se côtoient : ceux, très rares, qui se montrent réticents à l'apprentissage collectif (*« Je ne sens pas de besoin à satisfaire en groupe. Mon attitude est d'apprendre plus chaque jour »*) et les autres qui recherchent l'apprentissage de groupe mais qui affirment que les principaux apprentissages se font à travers l'observation, la réflexion et la discussion dans le cadre de leur travail quotidien;

« L'observation personnelle joue un grand rôle : par exemple, cela va jusqu'aux stratégies utilisées lors d'un comité ou d'une réunion fédérale-provinciale. »

En général, on se fait très réfractaire à la formation structurée:

« Les SM devraient apprendre à travers l'action de chaque jour; c'est une attitude, un état d'esprit, un réflexe qu'il faut avoir. La vie, c'est l'apprentissage permanent. Je n'ai pas de plan particulier et c'est intrinsèque à ma façon de penser. Toutes mes activités sont des éléments d'apprentissage. »

« Mon apprentissage s'est fait par la pratique concrète : connaître les faits, analyser les choses. Aujourd'hui, je suis plus confiant qu'avant de ce que je vais trouver sous chaque pierre que je retourne. Tu ne sais pas tout le premier jour, mais cela vient avec la pratique et la discussion. »

« Je sens que mes besoins d'apprentissage sont comblés par mon travail lui-même; ex. le comité sur ...me fait lire, discuter, voyager sur un sujet que je ne connaissais pas auparavant. Je veux me concentrer dans mes domaines mais entrevoir aussi les questions qui pointent. Je déteste les apprentissages conceptuels sur le management; je trouve cela artificiel; ces choses-là, je les apprends en le faisant. »

« On peut apprendre seulement de l'intérieur. L'apprentissage, dans notre cas, se fait par l'action, par le travail, par des discussions, par des visites, par des conférences et des lunchs mensuels. La meilleure formule d'apprentissage est mon organisation : elle me fournit des occasions d'auto-apprentissage. »

On valorise particulièrement les discussions avec les employés, les pairs, les clients :

« Les enjeux politiques mobilisent les groupes, amènent les gens à partager leurs idées. Mon meilleur apprentissage provient du temps que je passe avec les clients, soit une journée par semaine. Chaque mois, je rencontre, lors d'un lunch, un groupe de 25 employés qui ont une caractéristique commune. Les questions posées me servent de baromètre. J'apprends avec mon groupe : écouter, contester les idées reçues, envisager différemment les choses, identifier une vision et les bons moyens de la réaliser. Apprendre, c'est vraiment un exercice de groupe à travers l'écoute et la discussion. »

« J'apprends à travers le réseautage grâce aux collègues, aux clients et aux gens de l'extérieur. Ma vraie discussion a lieu un midi par semaine avec un autre SM qui est un de mes meilleurs amis. J'apprends par mes échanges avec mes pairs d'autres pays. Il faut apprendre à écouter et savoir tirer profit des discussions avec des visiteurs et des visites à l'étranger. »

Les expériences étrangères et internationales sont de plus en plus à l'ordre du jour, du fait de la mondialisation, de la nécessaire compétitivité du Canada, des interfaces internationales du pays et de la rapidité de circulation de l'information. Les voyages ne sont plus considérés comme des récompenses. Ils sont tout sauf du tourisme. On doit se faire des réseaux et bien connaître ce qui se développe à l'étranger :

« De plus, j'apprends à travers mes engagements internationaux, comme la présidence de comités de deux organismes internationaux dans mon domaine. Quand un SM voyage, c'est de la formation et du développement. Il faut voyager hors de la ville et du pays dans le but spécifique d'apprendre par l'observation et la discussion : il faut appliquer à soi-même, mais à petite échelle, le modèle de l'ancien programme Advanced Management Program (où on était exposé au changement de paradigme et où on se devait de cerner les questions fondamentales). Il faut aller sur place et discuter avec ceux qui ont réussi les innovations les plus fructueuses ou entrepris des innovations audacieuses, par exemple en Angleterre, au sujet des politiques publiques. »

D'autres se font un programme personnel de veille au sujet des nouveaux courants et des nouvelles approches :

« J'ai un programme systématique de lectures, un abonnement à trois systèmes de revues de livres et je lis beaucoup de magazines. J'ai des gens qui balaisent les sites internet pour moi tous les jours. »

Enfin, les formules qui sortent le sous-ministre de ses activités courantes peuvent constituer d'excellentes occasions d'apprentissage :

« Particulièrement chacun de ces grands événements de gestion horizontale, en raison de leur caractère si extrême, sont des occasions uniques d'apprendre...sur moi, sur les autres, sur les choses qui se situent hors de mon domaine de travail. »

De toute façon, les sous-ministres qui le souhaitent se donnent des activités personnelles d'apprentissage formel, tel celui-là qui, deux soirs par semaine, s'est mis à l'espagnol. Le grand défi, c'est le temps disponible et les urgences qui peuvent faire mettre de côté le développement professionnel formalisé :

« Il faut se méfier de notre emploi du temps surchauffé qui tend à nous faire toujours reporter cela. C'est le plus grand défi pour les SM : avoir du temps pour réfléchir et demeurer bien en lien avec les courants de la littérature et du développement professionnel; les SM n'ont pas, ou n'accordent pas assez de temps à l'apprentissage organisé; il faut nous forcer un peu plus là-dessus sinon nous nous fions trop à nos incidents de travail pour nous former! Une formule idéale serait de trois jours par année, selon nos préférences individuelles; il faut que ce soit dans un domaine nouveau pour nous; cela nous ressourcerait et nous aiderait à mieux faire notre travail. »

« Il y a un besoin pour une fonction qui identifierait ces choses : lectures d'intérêt, idées novatrices, conférenciers d'intérêt, et réussites à l'étranger. Il y a des mécanismes actuellement. Il faut les renforcer, mais je ne veux surtout pas de contraintes bureaucratiques supplémentaires à ce sujet. »

Cet inventaire des modalités qui se trouvent réalisées individuellement, et surtout à travers l'action quotidienne, appelle à une réflexion méthodologique des instances de gestion des emplois supérieurs ainsi que des institutions de formation sur les protocoles et les meilleures pratiques, par exemple, au sujet de l'apprentissage au quotidien, des pratiques de découvertes à travers l'observation intentionnée ou à travers l'échange de discussion ou, plus

généralement, sur la pratique des agendas personnels de développement aux niveaux supérieurs.

6.1.3 Le rôle du Centre canadien de gestion (CCG)

Le Centre canadien de gestion organise des sessions d'accueil pour les nouveaux sous-ministres, un dîner mensuel qui leur est réservé et des sessions et séminaires sur des nouvelles approches. Il fait des recherches et tient des événements internationaux. Les commentaires à son sujet se font enthousiastes. La quasi-totalité des SM a évoqué le rôle du CCG, et toujours pour y ajouter un commentaire positif, sinon louangeur; aucune critique n'a été entendue :

« Le CCG fait un travail formidable; j'y prends tout ce que je peux. Le développement professionnel est beaucoup mieux depuis cinq ans, grâce au CCG et à l'ouverture des collègues. »

On mentionne en particulier la session d'orientation des nouveaux sous-ministres, louangée de manière spécifique une dizaine de fois :

« C'est bon surtout quand tu arrives en poste et le CCG fait bien cela! »

« Les autres programmes du Centre ne sont pas en reste : « Des apprentissages sont aussi faits lors des tables rondes du CCG qui ont lieu tous les mois. Le gros problème, c'est de réussir à avoir le temps de tirer parti de toutes les bonnes choses du CCG : sessions, séminaires, forums; les dîners du CCG pour les SM sont très utiles; ils permettent de rencontrer les collègues et nous évite ainsi de nous sentir seuls. Le CCG y fait un très bon travail pour rassembler les gens dans un forum informel. Beaucoup d'activités sont déjà offertes et nous nous sentons coupables de ne pas pouvoir y être chaque fois. »

Plusieurs souhaitent continuer de développer le rôle du CCG comme fournisseur de services spécialisés dans ce domaine :

« Il faut continuer à approfondir la discussion avec la présidente et le greffier sur ce sujet. Il faudra s'arrêter et regarder de manière délibérée les mécanismes de support professionnel des SM; il faudra accroître et développer le programme du CCG. Il faut une approche plus corporative où le support et l'encouragement seraient plus coordonnés. Je suis enchanté par la nouvelle approche du CCG; il était moribond et voilà qu'il a maintenant des programmes pour les DG, les SMA et même les SM. Le CCG est

redevenu central et c'est à cause de sa direction : elle commande l'attention de ses collègues sous-ministres. »

6.1.4 Les domaines d'apprentissage

Les appétits d'apprentissage portent sur neuf domaines particuliers. On gardera en tête les remarques de la plupart des sous-ministres à l'effet que les modalités d'apprentissage préférées ne comprennent pas l'enseignement en classe.

1. La connaissance de soi :

Le SM doit toujours tenir compte de son expérience passée par rapport à ses tâches actuelles et il doit identifier ses lacunes pour les corriger. Il faut faire porter ses efforts là où on est le plus faible.

2. Le monde :

Il y a des exigences du ministre et du ministère et il faut donc lire continuellement sur les changements dans le monde et sur les impacts sur la gestion du gouvernement et du ministère.

3. La réflexion dans un cadre de complexité :

Les gens devraient apprendre comment appréhender la complexité des situations qu'ils vivent et comment développer des cadres conceptuels complexes.

4. La gouvernance et les politiques publiques :

« Ce qui m'intéresserait serait de trouver comment expliquer aux Canadiens ce qu'on fait avec leur argent, pourquoi on le fait et pourquoi on le fait comme cela. Le domaine de la Gouvernance nous intéresse: la façon de mener des recherches, la création de réseaux de politiques, les modèles qui évoluent, son caractère inhérent aux transactions sociétales. Il faut enseigner la différence entre faire de la politique et faire de vraies politiques; dans le premier cas, c'est de faire semblant de t'occuper des choses pour arriver à réconcilier les discours du Gouvernement, du ministre, des agences centrales et de ta mission ministérielle; tu raccommodes les choses, de sorte que tout semble bien aller; dans l'autre cas, tu vas au fond des choses, au cœur des problèmes. »

« Le changement dans les environnements de la gestion publique m'intéresse particulièrement. »

5. L'agenda du Gouvernement :

« Il faut mieux s'approprier l'agenda global du gouvernement; cela nous permet de nous y raccrocher plus facilement. »

« Je veux en apprendre plus sur l'agenda gouvernemental; on en sait pas mal à cause du déjeuner du greffier, ce qui est excellent, mais il y a lieu de faire des mises à jour et de pouvoir approfondir les choses comme sur la question du changement climatique; j'aimerais avoir des sessions d'information sur les grands enjeux en matière de politiques publiques (ex. santé, vieillissement de la population, commerce avec les É.-U.). »

6. La méthode de l'approche critique :

« Il faut enseigner la méthode de la critique de l'histoire fournie par les gens qui nous renseignent depuis l'intérieur. »

7. Les meilleures pratiques de management :

« La capacité de bien analyser et d'apprécier les meilleures pratiques au gouvernement et au privé; par exemple, la gestion du risque. Les SM aimeraient connaître plus tôt les nouvelles tendances, comme on l'a bien fait pour le GOL. Il nous faudrait un accès plus systématique aux meilleures pratiques (rapide et continu) dans les différents ministères. On entre au ministère le BALANCED SCORECARD. Voilà du nouveau pour apprendre. »

« Je veux développer mes habiletés; j'en ai, mais je veux les adapter aux nouveaux contextes. »

8. La gestion des ressources humaines :

« La gestion des ressources humaines : différentes sortes d'approches. L'intelligence émotionnelle sert dans la perception des problématiques autant que dans la GRH. »

9. La communication communautaire :

« Il faut développer encore plus le sentiment d'appartenance; il doit faire partie de la famille des SM, susciter la confiance, faciliter l'échange d'informations, d'expériences et des secrets du métier. La capacité de travailler efficacement avec un groupe de pairs. »

Le sentiment général est à l'effet qu'on a le potentiel nécessaire pour se tirer de la plupart des situations, mais qu'il faut s'aider par une approche proactive :

« C'est une fonction qui rend très humble si on est honnête; on voit rapidement tout ce que l'on ne sait pas. Tant que tu as peur de ne pas réussir, tu vas faire du bon travail. Tu ne peux tout savoir pour toutes sortes de situations. En certaines situations, n'aie pas peur de te fier à ton jugement et à ton instinct, cela faisait partie des critères pour lesquels on t'a choisi comme SM; dans ces cas, applique les principes de base. Cependant, tu ne peux pas t'asseoir sur tes lauriers car tu seras rapidement dépassé. »

6.2 *La cohésion au sein de la communauté*

La cohésion entre les sous-ministres prend toute son importance en raison du caractère solitaire du poste et de la croissance des relations horizontales. Elle permet plus de confiance, de cohérence et d'efficacité. Elle facilite aussi le recrutement et la rétention de personnes de qualité à la direction des ministères.

Le Canada est reconnu pour avoir un fonctionnement corporatif fortement intégré par comparaison aux autres pays. Le caractère professionnel et apolitique de sa haute fonction publique et des conventions quant à son rôle lui confère une stabilité qui contribue à la cohésion. Par ailleurs, ces fonctionnaires de carrière n'arrivent généralement pas en poste pour implanter le credo d'un maître politique et chacun jouit d'une autorité plutôt fondée sur ses compétences et sa réputation que sur ses relations politiques. L'absence de contrôle politique partisan peut réduire la cohésion idéologique et hiérarchique de ces hauts fonctionnaires.

Plusieurs mécanismes contribuent actuellement à la cohésion de la communauté, tels les petits déjeuners hebdomadaires du greffier, le Comité de la haute fonction publique (CHF/COSO), les retraites périodiques, les multiples dispositifs de la gestion horizontale, le rôle intégrateur du CCG, etc.

Le Bureau du Conseil privé y joue aussi un rôle de premier plan. Il coordonne la plupart des comités de sous-ministres et de gestion horizontale, son secrétariat du personnel supérieur prépare les nominations et s'occupe de la gestion de la carrière. Il supporte aussi le processus d'établissement des contrats de performance et d'évaluation. Le sous-greffier appuie activement les sous-ministres et leur prodigue les conseils recherchés. En somme, il constitue une forme de maison-mère, d'autant plus que la quasi-totalité des SM y ont passé une partie de leur carrière peu avant leur accès au niveau sous-ministériel.

Le troisième type de mécanisme touche le rôle du greffier. Chacun a son style et ses modes de travail, mais des aspects de ce rôle semblent immuables : il est chef de la fonction publique, il exerce un leadership moral et intellectuel au sein de la communauté, il produit une vision d'ensemble dans son rapport annuel, il dirige le BCP et ses secrétariats, il recommande des nominations au PM, il convient des contrats de performance et recommande les évaluations de performance et il appuie et conseille les sous-ministres dans leur travail.

Une telle intégration ne se retrouve dans aucun autre pays développé, aux dires de tous les observateurs. La cohésion des membres de la communauté s'en trouve renforcée. Tous ont

expérimenté ses bienfaits et se montrent fiers de cette réussite. Socialisés dans ce contexte, presque tous les sous-ministres valorisent cette cohésion et l'un dit :

« Il faut toujours y consacrer plus de temps que moins! Ce doit être une préoccupation constante et plusieurs facteurs peuvent y contribuer positivement ou négativement »

Onze sous-ministres se trouvent très satisfaits de la cohésion actuelle (entre août 2001 et avril 2002) au sein de la communauté et ne voient pas de difficulté nécessitant des changements importants. Neuf autres sous-ministres estiment que des tensions sont inévitables dans toutes les communautés et que le degré de cohésion est satisfaisant; au total, c'est un taux de satisfaction sans réserve de près de trois-quart de l'effectif. Cinq sous-ministres trouvent la situation acceptable mais préoccupante, tandis que trois la trouvent très difficile. Sept des huit évaluations les plus réservées ont été produites après les événements du 11 septembre et la préparation du budget de décembre 2001. La perception de cohésion peut dépendre d'événements assez immédiats. Les évaluations les plus satisfaites ont eu lieu avant le 11 septembre ainsi qu'entre le 15 mars et le 12 avril.

6.2.1 Les facteurs de satisfaction

La force du modèle canadien est que les gens se connaissent depuis longtemps et qu'ils se sont connus dans d'autres postes et d'autres circonstances où ils ont eu à collaborer ensemble et à se soutenir; ce sont là de formidables mécanismes qui bâtissent la connaissance de l'autre et la confiance mutuelle.

Des valeurs communes animent la communauté, même si elles ne sont pas toutes couchées sur papier. Elles sont perçues comme riches par les membres de la communauté et génèrent un sens d'appartenance.

La volonté de s'entraider est généralement bien sentie :

« On a une vraie communauté et elle est très bien. Il y aura toujours des tensions dans toute communauté; c'est inévitable et d'autant plus normal après le stress sur les opérations suivant le 11 septembre. »

Les mécanismes de cohésion existent et ont été éprouvés :

« Rien n'est acquis pour toujours et il faut toujours les raffiner et les ajuster, mais dans l'ensemble, on doit être très satisfait de ce que l'on accomplit comme groupe grâce à ces mécanismes. Cela a débuté à la fin des années 60 et Paul Tellier a renforcé cela, comme l'ont fait tous les greffiers depuis. Il y a diverses réunions, divers comités et équipes de travail. On est suffisamment coordonné. On reconnaît le défi horizontal et on s'en occupe. »

La communauté travaille très bien en petits groupes. Les gens s'entendent bien et voient comment faire les compromis satisfaisants pour toutes les parties :

« Les petits groupes à 12 vont mieux qu'à 28 (le cas de la réforme de la fonction publique l'a démontré). Cela engage plus les gens, ils doivent tous se prononcer »

On a l'impression de faire partie d'un groupe assez fonctionnel :

« La gestion horizontale nous envahit de partout; on passe tout notre temps à se rencontrer entre SM et cela contribue à mieux se connaître et à bien fonctionner ensemble. »

6.2.2 Les besoins d'amélioration

a) Crainte autour du rôle du BCP

Comme l'ont écrit Aberbach, Putnam et Rockman il y a 20 ans, on vit dans le cadre d'un modèle d'énergie-équilibre où les politiciens doivent apporter des idées et le reflet des tendances dans la société tandis que les bureaucrates, procurent l'expertise, les savoirs, les données, les modèles de traitement, l'analyse et des conseils. La continuité politique actuelle donne plus d'assurance aux instances politiques qui, avec le temps, ont acquis plusieurs des attributs d'expertise de la fonction publique professionnelle. Le défi de la haute fonction publique est de préserver son rôle malgré ces circonstances nouvelles.

D'autre part, certains ministères et agences centrales ont enrichi leur influence dans certains processus comme la budgétisation et le contrôle budgétaire. Le BCP a toujours eu un rôle important dans la conception des grandes stratégies et la coordination des politiques. Son défi est de concilier ces vagues d'influence, sans quoi les sous-ministres se sentent placés sous le contrôle de pairs qui ne devraient pas jouer un rôle d'une telle ampleur :

« Le rôle du BCP (PCO) doit rester fort et très présent comme instance centrale d'orientation et de coordination, sans pour autant s'immiscer dans la production des politiques des ministères. La communauté s'est forgée autour du BCP et par le BCP; il est donc important que son rôle traditionnel dans le processus gouvernemental soit protégé, sinon le BCP devient marginal, comme son influence, son rôle auprès de la communauté, ...et ensuite la vitalité de la communauté pourrait s'en ressentir. Un autre facteur de perte de cohésion survient lorsque la communauté perd de son autonomie au profit des personnels politiques, notamment du BPM (PMO); il appartient au BCP de bien établir la démarcation entre ce qui est politique et ce qui ne doit pas l'être. »

« Il faut protéger les équilibres naturels entre les composantes de la communauté. Des processus peuvent en venir à accroître considérablement le

rôle d'un ministère et en faire une agence centrale plus puissante même que les agences centrales traditionnelles; cela prend un caractère d'autant plus frustrant pour les sous-ministres si ce processus apparaît très centralisé et ne donne pas une image de transparence. »

b) Les agences centrales

Les agences centrales quels que soient l'époque ou le pays, ont la réputation de faire trop de micro-gestion. Le Canada ne manque pas à la règle. Traditionnelles ou plus récentes, elles sont perçues par bon nombre comme envahissantes, peu compréhensives et pas toujours aidantes; elles prendraient trop du temps et de l'énergie du sous-ministre et ne sembleraient pas voir que ce qui importe le plus, ce n'est pas leur agenda mais ce que doivent faire les ministères et leurs sous-ministres :

« Pour améliorer les choses, il y a un besoin d'aide sur des sujets particuliers et épisodiques qui sont périphériques au domaine central du ministère (GOL, langues officielles, La Relève). On a l'impression que le centre devrait faire plus pour aider les SM à bien s'acquitter des attentes qu'on a envers eux dans ces domaines : par exemple, faire circuler les meilleures pratiques. »

c) Le formalisme des rapports

Au fil des ans et des changements de valeurs dans la fonction publique, le style de fonctionnement des groupes a bien changé. La présence de sous-ministres de sexe féminin ou de parents de jeunes familles a des impacts sur le type de rencontres informelles que l'on organise. Les horaires, les activités et le degré d'informalité, etc. Il n'est pas question de regretter le passé ou de jeter la pierre à qui que ce soit, mais de prendre acte que le mode relationnel a évolué:

« Il y eut ici un changement assez important à mon avis. On a beaucoup formalisé nos rapports mutuels et collectifs. La semaine dernière, au lunch des SM, il n'y avait pas de conférencier; c'était formidable car cela nous a permis de mieux échanger entre nous. On a surtout besoin de se parler dans un cadre informel, de comprendre ce que les autres vivent. Il faut trouver le temps de discuter ensemble de manière informelle des vrais problèmes. »
« On en a perdu un peu. Il faut que nos rencontres de retraite n'aient pas qu'un agenda structuré et centré sur les problèmes courants. Certaines rencontres sociales que la communauté avait dans le passé comportaient des activités plus informelles et plus « relax », dans un cadre assez unique (le Wilson House ou le dîner aux Affaires étrangères); cela aidait aux échanges

interpersonnels et aidait à mieux se connaître. Aujourd'hui, le cadre est plus strict; ceci a ses bons côtés, mais aussi ses inconvénients. »

Tous n'affichent pas la même disponibilité pour répondre à ce besoin :

« On a déjà assez d'engagements le soir, on n'en cherche pas plus. »

« La volonté de développer les relations informelles s'est manifestée chez plus de la moitié des sous-ministres; certains souhaitant même l'accès à un club social pour y échanger après les heures de bureau : On ne s'amuse pas assez ensemble. On ne se rencontre que pour le travail sérieux ou pour relever un défi. On devrait utiliser les soirées de nos retraites ou le lunch pour se détendre, jouer au golf une fois de temps à autre, refaire le monde ensemble, former plus une famille. »

« Il y a les déjeuners, le CCDM, les retraites mais en bout de ligne, nous n'avons pas suffisamment de temps pour partager des idées, parler de nouvelles idées, avoir de profondes discussions au sujet des possibilités. Les retraites sont organisées avec un agenda trop serré. »

Les déplacements collectifs favorisent l'interconnaissance :

« Il faudrait pouvoir voyager ensemble quand c'est possible; cette proximité du quotidien fait que les gens se connaissent mieux, c'est plus authentique. Il faudrait faciliter les visites régionales de groupe à travers le pays; ce n'est pas seulement le greffier qui doit faire ces visites. »

« Il y a là un dilemme d'antériorité (le dilemme de la poule et de l'œuf); de meilleurs liens favorisent un meilleur travail commun, ce qui renforce les liens entre les coopérants. »

« Si c'était amélioré, cela faciliterait la réussite de la gestion horizontale. »

Tout greffier a, dans le cadre de sa personnalité, un rôle de leadership à exercer à ce sujet; peu importe comment ce rôle se trouve exercé, il faut qu'il y ait une certaine préoccupation d'animation informelle de la communauté.

d) Confiance mutuelle à accroître

Un tel travail de solitaire amène les gens à tenter de se regrouper en cercles restreints afin de verbaliser et d'échanger sur les expériences vécues. Plusieurs craignent que ces arrangements bien humains de commodité se transforment en loyauté de clans :

« Il faut être vigilant pour qu'il ne se développe pas de clans au sein de la communauté. C'est une petite ville ici. Les relations sont plus ou moins riches selon les groupes d'appartenance. Peut-on faire mieux? Les SM d'aujourd'hui s'entendent bien par petits groupes et il y a de belles communautés à travers la ville. J'ignore si on doit s'acharner à vouloir faire plus. »

On présente l'enjeu comme une question de confiance mutuelle :

« Il y aura toujours des cyniques mais c'est nettement mieux qu'il y a 15 ou 20 ans et on peut faire encore mieux. »

« Cela ne fonctionne pas comme mon conseil de gestion où personne ne doit se sentir menacé de ce qu'il dit. Si tu écorches, si tu varies de la norme, tu vas payer pour. Ici, il y a une forme de pudeur à reconnaître que l'on n'est pas parfait. Cependant, j'ai remarqué que lorsqu'une personne ouvre le bal, les autres vont en général témoigner de leurs propres difficultés. »

C'est une question de leadership et de respect mutuel. Chaque SM est brillant, travailleur et a relevé avec succès d'importants défis et il contribue énormément à l'organisation. Le défi est de les faire fonctionner ensemble et de faire en sorte qu'ils soient confortables de parler au groupe.

Plusieurs ont fait état de relations très privilégiées et suivies avec de un à quatre collègues, selon les cas. D'autres souhaiteraient jouir d'un meilleur réseautage. Tous ont affirmé à quel point l'établissement de relations amicales avec certains collègues leur fut plus d'une fois salutaire. La question se pose avec plus d'acuité pour les administrateurs généraux qui ne pratiquent pas dans la région de la capitale nationale ou qui viennent de l'extérieur des ministères fédéraux; vingt p. cent de la communauté se trouve dans cette situation. Certains ont louangé l'ouverture spontanée de certains collègues pour faciliter leur intégration dans la communauté :

« Un SM régional est solitaire dans sa région et les gens d'Ottawa ne démontrent pas toujours beaucoup de grande sensibilité à son égard; lorsque j'y vais, ils me mettent absolument sur le même pied que quiconque; ils doivent comprendre davantage les difficultés reliées au fait d'être en région et de se relier au centre. »

« Dans la communauté, le CCG fait davantage maintenant pour les nouveaux arrivés; quelqu'un devrait aussi prendre les nouveaux SM sous ses ailes, spécialement quand ils viennent de l'extérieur : nous ne devons jamais prendre pour acquis que certaines choses sont connues, comme par exemple les situations conflictuelles avec les ministres, les agences centrales et l'équipe de gestion, l'éthique, etc. »

e) Une vision commune

Les sous-ministres sont nombreux à désirer plus de temps et de mécanismes pour discuter des nouveaux défis fondamentaux, établir des visions communes et s'engager à ces sujets:

« Par exemple, on pourrait faire une petite rencontre quand l'un de nous se retire. Il n'y a pas assez de discussions en profondeur du groupe des SM sur les sujets importants, sur le changement et c'est mauvais. Il en faudrait. La communauté doit procéder d'un exercice de discussion autour de l'établissement d'une vision commune et il importe que l'on ressorte de l'exercice avec un consensus clair. Il faudrait rendre plus claire notre vision corporative commune. Il devrait y avoir des priorités à côté desquelles on ne peut pas passer; si on les clarifiait, cela aiderait. Il n'y a pas de raccourci possible : il nous faut des priorités claires et partagées par tous et derrière lesquelles tous s'engagent vraiment. »

Tous n'ont pas la même envie de s'inscrire dans un tel exercice, soit parce qu'ils n'en ressentent pas un besoin prioritaire ou que des expériences passées les ont attiédés à ce sujet :

« C'est assez bon comme cela; je n'ai pas de besoin particulier; ne me forcez pas à m'asseoir avec tout un groupe pour des journées entières et discuter de choses qui n'arriveront pas(!) : il y a souvent beaucoup de mots et peu d'actions. Il faudrait parler des vraies choses et aller au fond des choses. Plusieurs réunions ne sont pas axées sur le changement, mais servent seulement à la diffusion de messages et de nouvelles sur des sujets courants. »

f) Clarifier l'apport du CHF

Le rôle CHF et son fonctionnement semblent mal compris par une dizaine de sous-ministres; on en attend plus de ce comité; on souhaite que son agenda tienne mieux compte des nouveaux défis de la communauté et on souhaite plus de transparence dans son

fonctionnement. Les ordres du jour devraient circuler et on a l'impression qu'il ne prend pas assez en compte la réalité des ministères.

6.3 Les situations spéciales

6.3.1 La gestion des crises

À deux exceptions près, les sous-ministres expriment un certain besoin d'aide en situation de crise. Cette aide peut venir de deux sources : les relations personnelles et le BCP. Dans ce dernier cas, trois formes sont envisagées : l'aide d'un sage, l'implication assez poussée de l'institution ou sa seule implication comme observateur du déroulement.

Si deux sous-ministres suggèrent « *de constituer une liste de règles générales* », un autre a diffusé un témoignage très apprécié sur un cas qui avait affecté son ministère. Il demeure cependant assez difficile de concevoir des règles trop générales, car comme l'ont mentionné les deux tiers des sous-ministres, chaque crise est particulière : de qui ou de quoi elle dépend, la nature politique ou administrative de la crise, ce que la crise elle-même implique (éthique, procédures, catastrophe), ses conséquences compte tenu de sa nature (par exemple, santé publique et sécurité), les autres organisations impliquées, le moment de l'année (si le Parlement siège), son degré de couverture médiatique et l'angle de cette couverture, l'implication de provinces ou de groupes-clients, son origine dans le temps, sa vitesse de déroulement et finalement, le degré d'emprise que l'on a sur les événements pour faire cesser les dommages ou corriger la situation. La culture du ministère, son degré de capacité et sa cohésion jouent aussi un rôle majeur, de même que le profil et le style du ministre concerné.

Aussi, on ne se surprend pas d'entendre qu'il faut obtenir de l'aide, mais que l'on ignore de quelle aide au juste il peut s'agir! Les PDG du privé utiliseraient beaucoup, dans ces circonstances, leur conseil d'administration.

Les réponses les plus fréquentes, soit près de la moitié des cas, solliciteraient l'aide d'un « sage », en l'occurrence le sous-greffier, décrit par plusieurs sous-ministres comme ayant le profil personnel et professionnel idéal pour aider dans de telles situations :

« Il y a déjà quelqu'un au BCP qui est d'une aide exceptionnelle parce qu'il est présent depuis longtemps; il fait preuve de sagesse, il sait où se trouvent les pièges et quelles pourraient être les prochaines étapes, il conseille sans émettre de jugements, il mérite la confiance, il est fiable, il est d'accord pour prendre le temps de jouer ce rôle. »

Un tiers des cas se tourneraient de préférence vers des relations personnelles de confiance; dans ce cas, on suggère de consulter séparément quelques relations afin de multiplier les angles d'approche et de valider la convergence des opinions :

« C'est à faire discrètement sur une base de confiance personnelle avec quelqu'un avec qui on est confortable. Dans notre fonction, on peut se sentir extrêmement solitaire. Si tu n'es pas supporté par quelqu'un, c'est vraiment difficile, et particulièrement pour les nouveaux sous-ministres. Il faut quelqu'un pour rassurer et même appuyer si le ministre ou le ministère résiste aux changements. Il faut encourager les jeunes à se maintenir en relation avec quelqu'un de confiance. À Ottawa, on n'est pas à l'aise pour parler des expériences qui n'ont pas bien fonctionné. »

« Dans une crise passée, quand mon plan a été établi, je l'ai communiqué à quatre amis sûrs : deux m'ont dit c'est OK, un m'a fait des suggestions et l'autre m'a dit que j'avais tout de travers; sur lequel serais-je tombé si je n'en avais appelé qu'un? J'ai appliqué mon plan et tout s'est bien passé. »

C'est encore mieux si ces confidentes sont d'autres SM aucunement reliés à la crise;

« On leur demande : Suis-je dans le champ? »; le choix du confident a davantage à voir avec sa personnalité que sa position dans le système. Moi, je compte beaucoup sur de 3 à 5 amis SM (selon le degré d'intimité). On s'arrange pour se voir à peu près à tous les mois. Il te faut des amis dans la communauté et ils doivent être là pour toi dans ces occasions. Tu dois savoir que tu n'es pas seul dans ces moments-là. Il faut quelqu'un qui te dise : Ne t'en fais pas, ces choses-là arrivent! »

Le meilleur support personnel selon un sous-ministre, c'est une vie personnelle stable et un conjoint compréhensif!

Deux sous-ministres aimeraient que le terrain soit préparé en cas de besoin; en officialisant le processus, la démarche semblerait moins onéreuse.

« Peut-être peut-on consacrer un lieu de référence volontaire. Il serait bien de compter sur quelques-uns des SM plus seniors afin qu'ils se rendent disponibles pour converser en cas de besoin. »

D'autres craignent que cette « officialisation » ne génère un processus trop généralisé et perturbateur des liens hiérarchiques déjà convenus.

Deux sous-ministres se contenteraient d'utiliser les ressources du ministère :

« Il faut surtout utiliser le personnel du ministère, car ça demeure une affaire d'équipe, l'équipe de gestion de crise. »

Certains envisagent de régler la situation seuls ou avec leurs employés, tant que la chose est possible :

« Ça dépend du moment; au cœur des crises, tu dois te lever et régler ça toi-même. Les crises sont toutes uniques et spéciales; cela doit se régler avec ses gestionnaires du ministère. Il te faut tes spécialistes que tu peux réunir en quelques minutes. »

6.3.2 *L'appui du centre : un remède qui inquiète*

Bon nombre de sous-ministres se montrent ambivalents face à l'appui qui peut venir « du centre », c'est-à-dire l'appui institutionnel du BCP. La ligne est fine entre l'ouverture au support et l'aveu de perte de contrôle; bien qu'ils reconnaissent un rôle de plein droit au BCP, les SM se disent capables de se débrouiller grâce à leurs capacités de leadership et plusieurs disent craindre d'être mal jugés s'ils avouent un problème et s'ils demandent de l'aide :

« Il y a un besoin et celui-ci ne peut pas être plus grand que la force du BCP à ce moment. Il faut que ce soit le BCP qui prenne cette responsabilité; il constitue son équipe pour faire cela : avocat, communications, secrétaire à la machinerie, secrétaire aux opérations : il faut qu'ils se concertent et interviennent avec une logique intégrée. »

« Il doit y avoir un appui qui vient du centre; cela n'est pas évident car le centre n'est pas nécessairement ton ami en toutes circonstances. Il te faut des appuis dès avant la crise. Si tu n'as pas les appuis nécessaires au centre, tu peux finir par te sentir très isolé. »

On reconnaît sans hésiter au BCP un rôle à jouer, mais celui-ci dépendra de la nature de la crise. Il est très important de maintenir d'excellents contacts avec le BPM et le BCP. Une des premières choses à faire est d'aviser rapidement le BCP qui, à partir de ce moment, cherchera la façon appropriée d'appuyer le sous-ministre :

« Il y a une certaine liturgie à observer au BCP dans ces circonstances : on sait que certaines choses doivent être faites dans ces circonstances; il est normal que tous les SM ne les aient pas en tête, eux qui sont dans l'action quotidienne des opérations. »

Alors que s'annonce la crise, il faut encourager les gens à agir vite et à résoudre rapidement les situations :

« Il faut alerter le BCP dès les premiers signes sérieux de la crise, pour ne pas qu'il y ait de surprises ».

Pour développer une authentique relation d'aide et de support sur une base durable, trois défis confrontent le BCP à ce moment; d'abord, ses représentants ne doivent pas donner l'impression de juger ceux qui se trouvent au cœur de la crise; deuxièmement, il faut éviter que la communication devienne « institutionnelle » entre deux organisations, ce qui la rendrait plus calculée, rigide et froide; enfin, il ne doit pas donner l'impression de mettre le sous-ministre en tutelle.

« Il y a un certain nombre de choses à faire avec le BCP mais je ne les laisserais pas assister à tout ce qu'on ferait; par contre, je leur fournirais toute l'information, mais c'est tout. Ils auraient plus de besoins que j'en aurais. Théoriquement, le BCP est là pour supporter, mais inévitablement, on sent qu'il y a des blâmes qui se développent; on le voit par le nombre de questions, leur angle, le ton, le langage corporel. »

D'autres se montrent réticents car les gens du BCP pourraient donner l'impression, par une aide trop envahissante, qu'ils prennent le contrôle de la place :

« Ils tendent à mieux se coordonner quand le greffier ou le sous-greffier s'impliquent personnellement! »

« La première chose à faire serait qu'en temps de crise, les agences centrales n'aient qu'un seul interlocuteur pour s'adresser à nous; on est là dans la salle de conférence avec notre cellule de crise et il y a 60 personnes qui attendent un retour d'appel dont cinq par agence centrale, à qui il faut répéter la même chose, cela consomme trop de notre temps qui serait nécessaire pour nous occuper du cœur de la crise! »

Selon plusieurs sous-ministres, le BCP doit de son côté raffiner ses processus de communication :

« Le BCP n'est pas un problème en soi et peut être utile en situation de crise, mais pour cela il leur faut savoir quand et comment embarquer, comment aider et quand se retirer. »

Pourtant, la plupart des sous-ministres ont fait une partie de leur carrière de gestionnaire supérieur au BCP : *« Tout est donc une question de point de vue! »*

Le greffier reste toujours le conseiller le plus recherché dans ces circonstances. Le temps disponible et l'évolution du dossier peuvent réduire son implication.

« Le leadership du greffier est toujours important. Le greffier est une espèce de doux mentor dans des cas difficiles. »

Des sous-ministres disent qu'il est difficile d'aider certains ministères :

« Le BCP fournit de l'aide mais le leadership du ministère n'a pas toujours la bonne attitude d'ouverture pour mettre sur pied la structure ad hoc de gestion interne adéquate pour bien aider le ministre et mettre les intérêts de l'organisation devant ses besoins personnels. Cela n'est pas facile, car à ces moments, les gens ont la sensibilité à fleur de peau, il faut les comprendre. »

Les ministères ont aussi leurs devoirs à faire; ils doivent avoir envisagé des scénarios de gestion avant la crise, dévoiler l'information et accepter les changements qui s'imposent. Un sous-ministre raconte ses trois premiers jours de confusion lors d'une crise, tandis qu'un autre se vante d'avoir établi sa cellule de crise en trente minutes :

« Il est toujours mieux d'avoir des discussions et un mécanisme établi avant la crise qu'au milieu de celle-ci. »

Il y aurait des leçons apprises qui faudrait faire mieux circuler comme l'a fait un sous-ministre qui a donné des conférences sur le sujet. Curieusement, certains pairs ne semblaient pas tout à fait au courant de cette initiative.

« Avant, on ne savait pas du tout quoi faire. Maintenant, certaines expériences sont relatées et on peut discuter d'elles. On devrait compter sur ceux qui sont passés à travers cela avant. »

D'autres voient là une thématique de travail pour le CCG :

« Peut-être que les séminaires du CCG qui sont très utiles là-dessus pourraient déboucher sur une autre forme d'aide. »

Six règles font une certaine unanimité : utiliser son réseau de conseillers de confiance, prévenir tôt le BCP et clarifier le mode de communication avec lui, témoigner une certaine facilité à mettre toutes les dimensions de la problématique sur la table, rechercher l'avis de pairs, prévoir un scénario général de gestion mais rien de trop formel et/ou standardisé.

En fait, les sous-ministres veulent préserver leur autonomie, gage de crédibilité, et la plupart ne souhaite pas la création d'une cellule de crise au sein du BCP pour ce genre de cas. On préfère de beaucoup des mécanismes flexibles et fondés sur les relations humaines.

Pour favoriser sa coopération avec le ministère concerné, le BCP aurait aussi intérêt à s'assurer que certaines règles soient suivies : établir des objectifs communs avec le ministère, des lignes de communication simples et économes, une orientation d'appui pour servir le ministère d'abord et une attitude exempte de tout jugement sur le ministère concerné.

6.3.2 Les transitions lors des affectations

Une transition est ici définie comme le passage d'une affectation à une autre. Deux types de besoin sont ressentis : un besoin « positionnel » pour s'installer dans la nouvelle fonction (les nouveaux sous-ministres) ou dans le nouveau poste (cas de mutations) et un besoin de ressourcement personnel.

Trois types de situation se présentent : la plus fréquente est la mutation d'un sous-ministre d'un ministère à un autre; il y a aussi la promotion d'un sous-ministre délégué à sous-ministre en titre; enfin, il y a le cas, souvent difficile, de l'arrivée à Ottawa d'un sous-ministre recruté depuis « l'extérieur », soit d'une province, du privé, d'un OSBL ou même de services gouvernementaux situés en région.

a) Les mutations

Les sous-ministres réclament peu d'aide supplémentaire pour leur permettre de vivre les transitions entre deux affectations de type classique. On aimerait jouir d'un peu plus de temps entre les affectations, ce qui a été réalisé lors des nominations de fin avril 2002, et on voudrait des indications plus claires quant aux objectifs du mandat :

« C'est un signe de confiance que personne ne t'explique les choses. On te donne plus des encouragements que des objectifs précis. J'imagine que cela n'est pas toujours possible! »

« Ce n'est pas trop problématique; on a besoin de quelques jours pour fermer les dossiers et saluer tous les gens au sein du gouvernement et en dehors avec qui on était en relation. Moi, ma nomination a été annoncée le vendredi et j'ai rencontré le ministre le lundi pour ensuite débiter le lundi suivant. À ma rencontre avec le greffier, aucun mandat n'a été spécifié en particulier; j'ai eu droit à des encouragements et il m'a signalé 4-5 sujets qui le préoccupaient, lui ou le PM, et il m'a souhaité bonne chance; c'était très bien

que je n'aie pas de commandes trop fermes, comme cela j'avais de la marge pour agir. »

Les transitions sont généralement considérées comme assez bien gérées et la session d'orientation en fait partie :

« Elle devrait parler de la transition si elle ne le fait pas déjà. »

L'appui personnel du greffier est le plus important :

« Même s'il ne passe pas trop de temps avec nous pour aller dans les détails, on le sent prêt à nous appuyer et à nous obtenir des appuis; c'est un bon signal! »

La planification des affectations laisse certains sous-ministres sur leur appétit. Souvent, tout se passe en moins d'une semaine et il est difficile d'envisager quelque ressourcement. Les avis sont partagés sur le ressourcement entre deux affectations; certains disent ne pas en ressentir le besoin tandis que d'autres en souhaiteraient mais réalisent la difficulté de la chose :

« On est plutôt des migrants que des spécialistes et il faut toujours se garder prêts à relever des défis; pour cela, il faut faire de réels efforts pour rester alertes et au courant des nouveautés et tendances de manière continue. Il faut aussi bien saisir les opportunités que la collectivité peut offrir. »

Les sous-ministres qui souhaitent un certain cadre de ressourcement, plaident le caractère exigeant de leur travail. Le problème vient de l'imprévisibilité de la durée des affectations et de la difficulté de prévoir une période de transition entre deux nominations; une nomination d'une personne à un certain endroit peut entraîner des mutations en chaîne.

« ...peut-être trois mois pour apprendre ailleurs. Le danger de partir trop longtemps, c'est de se faire oublier et de manquer les bonnes occasions; je ne suis pas certain que l'on ait assez confiance que le système peut nous garantir des choses à ce sujet, tellement les contraintes sont nombreuses et immédiates. Pourquoi ne pourrait-on pas avoir un congé de trois mois pendant une affectation assez longue, de cinq ou six ans? »

Pourtant quelques-uns des sous-ministres ont déjà bénéficié d'affectations à l'étranger entre deux nominations. Le greffier peut générer une certaine confiance à ce sujet au sein de la communauté.

b) Les promotions

Plusieurs ont attiré l'attention sur l'ampleur du défi de passer de sous-ministre délégué à sous-ministre et ont suggéré que des actions de suivi soient réalisées durant la première année du mandat. On souhaite que le BCP se préoccupe de préparer un tel programme de suivi flexible. La quasi-totalité des répondants a louangé le programme d'accueil mis sur pied par le BCP et le CCG.

c) *Les arrivées de l'extérieur de la ville*

L'appui de la communauté joue un rôle crucial au début d'une nouvelle affectation, particulièrement s'il s'agit de la première nomination comme sous-ministre, et encore plus lorsque le nouvel arrivé ne vient pas d'Ottawa. Dans certains cas, le groupe des femmes sous-ministres (qui se réunit toutes les 6 à 8 semaines) offre des liens très appréciés de solidarité. Dans d'autres cas, la communauté de provenance régionale a joué un rôle important les premiers mois, jusqu'à ce que le réseau d'amitiés ne s'étende.

d) *Les rôles du BCP*

Le BCP peut donc jouer six types de rôles : l'appui personnel du greffier, la planification de ressourcements, l'établissement d'une période de transition entre l'annonce d'une nomination et la prise de poste, la contribution à la session d'orientation, l'appui aux nouveaux arrivés et le suivi des nouveaux sous-ministres.