
Former de meilleurs dirigeants politiques : arguments favorables à la création d'une école de gouvernance

par Paul G. Thomas

La qualité de notre politique et le calibre de nos politiciens revêtent une importance pour le progrès socioéconomique de la société canadienne. Tel est l'argument sous-jacent qui milite en faveur de l'établissement, par le Canada, d'une école de gouvernance afin de favoriser l'émergence d'idées novatrices et d'une direction politique compétente et, ainsi, de relever les défis d'un monde de plus en plus complexe, pluraliste et interdépendant à l'évolution rapide. De nos jours, les Canadiens estiment ne pas avoir le gouvernement et la politique qu'ils méritent. Des dirigeants politiques plus compétents, crédibles, innovateurs, efficaces et intègres contribueront à la fois à régler les grandes questions stratégiques et à s'attaquer à la désillusion de la population.

D'après des sondages d'opinion, les politiciens figurent au dernier rang en ce qui a trait à la fiabilité. Les mêmes sondages révèlent également que la population générale n'accorde qu'une faible confiance aux gouvernements pour régler efficacement les grandes questions stratégiques, telles que les changements climatiques, la réforme des soins de santé, la pauvreté, les enjeux autochtones et l'ordre public.

La méfiance à l'égard des politiciens va de pair avec le pessimisme face aux aptitudes des gouvernements. Les politiciens sont à la fois les créateurs et les créatures d'une population de plus en plus cynique. Au fil des ans, les partis politiques et leurs dirigeants ont fait des promesses électorales qu'ils n'ont jamais eu l'intention d'honorer ou qui étaient trop irrésistibles pour les électeurs, mais irréalisables. Avec leurs trop grandes promesses et leurs trop rares réalisations, les politiciens ont fait peu de cas de l'intelligence des électeurs et de leur aptitude à se renseigner sur les dossiers compliqués. Au lieu d'assumer un rôle d'éducateur et de communicateur, ils ont recours aux sondages, aux groupes de discussion, aux analyses psychodémographiques de l'électorat et aux stratégies de communication sophistiquées pour éveiller l'intérêt d'une population apathique et pour

manipuler l'opinion publique en vue d'obtenir l'appui des électeurs.

On dit que les politiciens se font poètes en campagne électorale, mais qu'ils usent de prose lorsqu'ils gouvernent. Pendant une campagne, ils se servent d'histoires simples et remplies d'émotions pour établir un discours dominant et nouer un lien affectif avec les électeurs. Entre les élections, les travaux des assemblées législatives, surtout ceux qui sont médiatisés, ressemblent à une campagne électorale permanente où les partis politiques s'affrontent dans une chaude lutte où sont permises les attaques très pompeuses, personnelles, accusatoires et virulentes. Les gouvernements tentent de tourner les histoires à leur avantage et de contrôler les manchettes, alors que les partis d'opposition interprètent chaque révélation d'un problème sous un jour accusateur où règne le doute. Rares sont les discussions éclairées et équilibrées sur les réels enjeux du gouvernement de sociétés complexes, et les partis politiques et la population (si elle est à l'écoute) n'en apprennent pas davantage sur les dossiers. Les slogans, les extraits sonores et l'indignation feinte font certainement abstraction des ambiguïtés, des incertitudes et des risques entourant l'art de gouverner au XXI^e siècle.

La partisanerie, la concurrence et un certain degré de négativité ont leur place dans une société pluraliste où les désaccords légitimes règnent à la fois sur les fins et sur les moyens d'une politique publique. La concurrence entre les partis crée l'énergie qui alimente les campagnes électorales et le proc-

Paul G. Thomas est professeur de la chaire Duff Roblin d'administration publique à l'Université du Manitoba.

essus législatif. Les partis contribuent à façonner les choix des électeurs au moment du scrutin, servent d'agences de recrutement pour doter les charges publiques, jouent le rôle de dirigeant ou d'opposition dans notre système parlementaire, qui comporte un cabinet, et, par ces moyens, répondent aux besoins des citoyens et leur rendent des comptes.

Si la politique est essentiellement la représentation et la conciliation de valeurs et d'intérêts divergents, la canalisation constructive de conflits sociaux ainsi que la mobilisation du soutien et du consentement de la population envers de nouvelles orientations au sein de la société, nous avons alors besoin que les dirigeants politiques soient mieux informés et plus compétents et que tous les partis qui se font concurrence pour diriger le pays aient un esprit plus constructif et une meilleure tenue. Désirer des dirigeants politiques charismatiques et porteurs de changement qui, par la puissance de leurs idées et de leur éloquence, transcendent les divisions sociales et rallient de grandes majorités à une vision commune ne constitue pas un point de départ réaliste pour l'obtention d'un bon gouvernement.

Le romancier Robert Louis Stevenson a écrit : « La politique est la seule profession pour laquelle nulle préparation n'est jugée nécessaire. » C'est faux. Même pendant les siècles précédents, où gouverner représentait une activité moins vaste et complexe, les politiciens « amateurs » et leurs partis estimaient tout de même difficile de cerner les problèmes sociaux, d'obtenir le soutien de la population à leurs projets de politiques, d'établir des programmes gouvernementaux et de traduire leurs idées en mesures efficaces.

Au fil du temps, la politique s'est professionnalisée, mais, dans les partis, l'accent est placé sur les campagnes et la communication en vue de gagner des votes, plutôt que sur les tâches ardues que sont l'élaboration de politiques avisées et l'acquisition des compétences nécessaires à la direction d'organismes publics. Malgré les généreuses subventions publiques reçues, les partis consacrent peu de temps et d'efforts à la mise au point des politiques. Il faut plus que des écoles de formation électorale pour les candidats et de courts programmes d'orientation pour les nouveaux députés pour les préparer à affronter les vrais défis de la vie publique. Travailler dans une assemblée législative ressemble un peu à suivre un cours de science politique, sauf qu'il y a de la partisanerie irréflectée et une absence d'occasions d'approfondir ses connaissances et, surtout, de les mettre en pratique de manière constructive, ce qui signifie que les talents de la plupart des élus ne sont ni cultivés ni pleinement exploités.

Pour obtenir des conseils stratégiques et acquérir des aptitudes en gestion qui serviront à mettre en œuvre des programmes publics efficaces, les gouvernements ont créé des écoles de la fonction publique, des programmes de perfectionnement des cadres supérieurs et des échanges avec le secteur privé. Très peu d'initiatives du genre existent pour

les politiciens. Lorsqu'un ministre ne possède pas suffisamment de connaissances préalables ou de compétences en leadership, le risque court que les hauts fonctionnaires dominent le partenariat axé sur le partage des pouvoirs dont nous dépendons pour un gouvernement créatif de qualité.

Une école de gouvernance pour les politiciens

Une question fondamentale se pose : la politique s'enseigne-t-elle? À mon avis, oui. La National School of Government du Royaume-Uni et la Graduate School of Political Management de Washington ont produit des diplômés qui pratiquent la politique efficacement et avec un plus grand sens de l'éthique, parce qu'ils ont eu la chance d'élargir leurs perspectives et d'acquérir de nouvelles compétences. Certains d'entre eux ont un sens davantage inné du leadership, mais tout le monde peut apprendre comment devenir un meilleur leader. Ces écoles ne participent pas à la formation d'un plus grand nombre de doreurs d'image, de spécialistes en sondage ou de manipulateurs des médias; leur but consiste à donner aux élus une formation étendue qui leur permette de s'adapter aux changements rapides, à l'incertitude et aux problèmes qui sèment la division et qui semblent insolubles.

L'école de gouvernance proposée aurait divers grands objectifs pédagogiques, dont favoriser le sens de l'histoire, mais aussi conscientiser les gens aux dangers de tirer des leçons simplistes du passé. Un autre but consisterait à aider les politiciens à penser de façon systémique et à développer une plus grande capacité de comprendre les liens de causalité complexes entre les interventions stratégiques proposées et les répercussions possibles sur la société. En plus d'acquérir un esprit de synthèse et un sens de la stratégie, les diplômés manifesteraient une plus grande tolérance à l'égard de l'ambiguïté et de l'incertitude. Ils réfléchiraient à plus long terme, ce que ne favorisent pas, à l'heure actuelle, les cycles électoraux et les processus parlementaires et médiatiques axés sur des problèmes individuels. Ils admettraient la nécessité de planifier, mais aussi de laisser place à l'improvisation. Leur conscience des possibilités et des limites des divers instruments stratégiques dont disposent les gouvernements réduira le risque d'échec des politiques et de déceptions. L'élaboration de politiques consiste, en grande partie, dans une mise à l'essai d'hypothèses; les gouvernements apprennent de manière empirique ce qui fonctionne. Dans le contexte de cette approche expérimentale, les politiciens seraient mieux à même d'analyser les risques, de déterminer les preuves valables et de reconnaître les connaissances applicables à la mise au point de politiques réalisables.

La création de l'école entraînera de nombreux problèmes de fonctionnement. Faute d'espace, seulement certains d'entre eux seront abordés. Tout d'abord, il faut établir qui sera admissible à cet établissement. Je proposerais que ce-

lui-ci soit accessible à tous les « nouveaux » législateurs du pays, qui y suivraient des cours d'initiation de base. D'autres cours seraient créés pour les ministres et les membres des « cabinets fantômes », afin de faciliter la transition à la tête d'un ministère et à la gestion d'un portefeuille d'organismes non gouvernementaux. Des cours devraient également être créés pour le personnel politique, groupe grandissant et influent d'intervenants au sein du gouvernement.

Ensuite, il faudra décider ce qu'il faut enseigner. L'école doit mettre sur pied des cours sur des sujets comme la société canadienne et l'économie; la Constitution, notamment le fédéralisme et la *Charte des droits et libertés*; les principes de responsabilité ministérielle individuelle et collective; les rouages du gouvernement, dont le rôle de la fonction publique, les finances publiques et le processus budgétaire; les nombreuses exigences en matière de reddition de comptes auxquelles sont maintenant soumis les titulaires de charge publique; l'importance accrue des valeurs et de l'éthique dans la vie publique. En plus de ces sujets de base de portée générale, il faudrait également créer des cours plus pratiques réservés aux ministres, notamment sur la façon d'établir des programmes et de diriger un ministère, d'analyser des politiques et des risques, de prendre des décisions sous pression, de collaborer avec les fonctionnaires, de traiter avec les lobbyistes, de se préparer aux travaux parlementaires (période des questions et audiences de comités), de communiquer et d'élaborer un discours politique.

La plupart des personnes qui se lancent en politique menaient d'autres carrières auparavant, ce qui signifie que le programme devra être conçu comme un cours d'éducation aux adultes. De plus, rares sont les politiciens qui souffrent d'un manque d'amour-propre, de confiance en soi ou d'ambition. Par conséquent, les enseignants de l'école devront avoir de la crédibilité (pas seulement des titres de compétences), maîtriser les techniques de présentation et avoir assez de confiance en eux-mêmes pour réagir à toute controverse de manière à favoriser l'apprentissage plutôt que les déclarations grandiloquentes. Pour concilier la théorie et la pratique, on doit les choisir soigneusement — parmi ceux-ci, d'anciens politiciens et fonctionnaires respectés, des consultants, des représentants de groupes de réflexion, des spécialistes de la communication et des universitaires qui sont des chercheurs renommés tout en étant d'excellents communicateurs. Par ailleurs, l'approche pédagogique devra comprendre le moins de cours magistraux possible, beaucoup de discussions de groupe, des jeux de rôles, dont des séances enregistrées, des analyses de cas, des projets de groupe et ainsi de suite. Le contenu des cours devra être représentatif du contexte évolutif du secteur public canadien.

Les bonnes écoles cherchent à évaluer et à améliorer la prestation de leurs services. Le succès de l'école de gouvernance nationale proposée sera tributaire de divers éléments :

- la réputation de l'école et la demande que suscitent ses

cours;

- la carrière et la réputation de ses diplômés en ce qui a trait à leur conscience de la responsabilité de servir l'intérêt public;
- l'atteinte d'un meilleur équilibre dans la vie politique entre, d'une part, la grande place accordée à l'heure actuelle à la « politique de vitrine » et, d'autre part, les connaissances et les compétences nécessaires pour gouverner de manière productive et conforme à l'éthique;
- l'émergence progressive de méthodes d'élaboration de politiques plus systématiques et fondées sur les faits;
- plus de respect et d'appui pour le rôle d'une fonction publique impartiale et professionnelle, comme partenaire d'un gouvernement de qualité;
- une partisanerie moins intense dans les assemblées législatives et des échanges plus constructifs entre membres de différentes formations politiques, particulièrement dans les cas où les différences idéologiques n'ont aucune pertinence.

L'école aura notamment pour avantage de permettre à des personnes d'horizons sociaux et professionnels plus diversifiés de se lancer en politique et de réussir à titre d'élus.

Même si la création d'une école de gouvernance est bien justifiée, il reste le problème de sa mise sur pied et de son financement. Il existe à Ottawa l'École de la fonction publique du Canada (EFPC) (anciennement le Centre canadien de gestion), qui, après différentes transformations au fil des ans, se concentre sur le perfectionnement du leadership chez les hauts fonctionnaires. À l'occasion, des politiciens et leur personnel sont invités à participer aux programmes. Toutefois, l'EFPC cherche principalement à créer un lieu « sûr » où les gestionnaires publics peuvent discuter en toute franchise de divers dossiers, dont les contraintes découlant du processus politique.

L'école proposée pourrait être un établissement virtuel, au moyen d'un réseau de pavillons et d'enseignants disséminés partout au pays. Cette école pourrait avoir pignon sur rue à l'EFPC d'Ottawa, qui pourrait abriter quelques employés, surtout un directeur et le personnel administratif. Les cours seraient offerts aux politiciens intéressés de tous les ordres de gouvernement. Des frais de scolarité pourraient être facturés, mais, comme on peut penser que c'est la société en général qui bénéficiera d'une gouvernance améliorée, les dons privés constitueraient une autre avenue. Les politiciens des quatre coins du pays auront du mal à suivre leur cours et à trouver le temps de s'y consacrer, mais des séances en ligne et des documents électroniques apporteraient une certaine flexibilité.

Prévoyance, intelligence, jugement sûr, prudence, civilité et intégrité : voilà des qualités beaucoup plus importantes dans la vie publique que les techniques pour faire croire aux chimères et pour attaquer ses opposants politiques. Le temps est maintenant venu d'investir dans la formation de meilleurs dirigeants politiques.