



HAL
open science

Où en est le management dans la fonction publique ?

Raphael Serres, Laura Regairaz, Simon Combaldieu, Vincent Revil, Térésa Audoire, Bertrand Charpin, Valérie Bouvier, Xavier Jouannet, Jacques Morisot, Jean-François Joye, et al.

► To cite this version:

Raphael Serres, Laura Regairaz, Simon Combaldieu, Vincent Revil, Térésa Audoire, et al.. Où en est le management dans la fonction publique ?. Jean-François Joye, Simon Combaldieu, Laura Regairaz et Raphael Serres. Université Savoie Mont Blanc, 2017, 978-2-919732-67-8. hal-01614679

HAL Id: hal-01614679

<https://univ-smb.hal.science/hal-01614679v1>

Submitted on 12 Oct 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Public Domain

Où en est le management dans la fonction publique ?

Enjeux théoriques, méthodes privées et retours d'expériences

Sous la direction de
Jean-François Joye, Simon Combaldieu,
Laura Regairaz et Raphael Serres



Où en est le management dans la fonction publique ?

Actes du séminaire de Chambéry du 16 mars 2017

Avec les contributions de:

Térésa Audoire, Valérie Bouvier, Bertrand Charpin, Amy Church-Morel, Simon Combaldieu, Xavier Jouannet, Jean-François Joye, Jacques Morisot, Laura Regairaz, Vincent Révil, Raphaël Serres



Ouvrage réalisé avec le concours de



© Université Savoie Mont Blanc

CDPPOC

Centre de Droit Privé et Public des Obligations et de la Consommation

BP 1104

F – 73011 CHAMBÉRY CEDEX

Tél. 04 79 75 83 84

<http://www.fac-droit-savoie.fr>

Réalisation : Catherine Brun

Illustration de couverture: Comunicação-na-Empresa-Liderança-e-Trabalho-em-Equipe, creative commons, ImagensLivres.com

ISBN : 978-2-919732-67-8

Dépôt légal : octobre 2017

AVANT-PROPOS : PRÉCISIONS MÉTHODOLOGIQUES

Cet ouvrage rassemble les actes du séminaire sur le management dans la fonction publique qui s'est tenu à Chambéry le 16 mars 2017 au sein de la Faculté de droit de l'Université Savoie Mont Blanc. Il a été co-organisé par le Centre de Droit Privé et Public des Obligations et de la Consommation (CDPPOC, EA 4143, Faculté de droit de l'Université Savoie Mont Blanc) et par l'Association Chambérienne des Jeunes Chercheurs en Droit (ACJCD).

Le CDPPOC a confié à des doctorants en droit et en sociologie membres de l'Université Savoie Mont Blanc la rédaction des contributions doctrinales de la première partie de l'ouvrage. Les contributions de ces jeunes chercheurs, qui sont souvent pour eux une première expérience d'écriture scientifique et d'expression du discours sur le droit, ont été validées par un comité de lecture composé de membres internes et externes au CDPPOC, tous distincts de l'équipe de direction du projet. La seconde partie de l'ouvrage a été rédigée à partir de la transcription des propos oraux tenus lors du séminaire par des intervenants ayant tous des fonctions de management. Chaque intervenant a toutefois relu, annoté et enrichi ensuite son texte.

SOMMAIRE

Le management dans la fonction publique : enjeux d'un sujet interdisciplinaire

Raphaël SERRES..... 7

Partie 1 - Regards croisés sur les enjeux de l'introduction de techniques managériales : droit et sociologie11

A. La conciliation du management et de la fonction publique par le cadre juridique13

La conciliation du management et de la fonction publique par le cadre
juridique

Laura REGAIRAZ..... 15

B. Des incompatibilités théoriques entre la notion de service public et le management dans la fonction publique25

Des incompatibilités théoriques entre la notion de service public et le
management dans la fonction publique

Simon COMBALDIEU..... 27

C. Formes d'approches sociologiques du Nouveau Management Public 37

Formes d'approches sociologiques du Nouveau Management Public

Vincent RÉVIL..... 39

Partie 2 - Mise en œuvre et caractère du management public51

A. L'expérience des praticiens du management public.....53

Mme Térésa AUDOIRE, M. Bertrand CHARPIN, Mme Valérie
BOUVIER, M. Xavier JOUANNET, M. Jacques MORISOT,
M. Jean-François JOYE

1. L'émergence des questions de management dans la carrière 55

2. L'adaptation des services au rythme des réformes..... 59

3. La mise en pratique des techniques de management..... 65

4. Management et efficacité des services 77

5. L'avenir du management dans la fonction publique..... 85

6. Prolongements : questions posées aux managers..... 91

B. Témoignage..... 97

Management public, management privé :
convergences et divergences

Témoignage d'une jeune universitaire en science de gestion d'origine
américaine

Amy CHURCH-MOREL 99

LE MANAGEMENT DANS LA FONCTION PUBLIQUE : ENJEUX D'UN SUJET INTERDISCIPLINAIRE

RAPHAËL SERRES

PRÉSIDENT DE L'ACJCD, DOCTORANT EN DROIT PRIVÉ,
UNIVERSITÉ SAVOIE MONT BLANC, CDPPOC

Au croisement du droit administratif et du droit du travail, le management dans la fonction publique est un objet d'étude classique de la recherche juridique. Mais qui dit classique ne dit pas forcément usé ou épuisé; c'est le pari que nous avons fait au sein de l'Association Chambérienne des Jeunes Chercheurs en Droit (ACJCD).

Un objet jamais usé, d'une part, car les fondamentaux juridiques et politiques qui constituent le cadre formel de la matière ne sont pas des monolithes froids, mais bien des concepts en débat incessant et objets d'une redéfinition constante.

Un objet jamais épuisé, d'autre part, parce que, comme toute question touchant à l'humain, la matière revêt un aspect éminemment pratique, qui ne peut être mis en évidence qu'au travers de récits de vécu. Des récits nécessaires et multiples, sans cesse renouvelés par celles et ceux chargés de puiser dans le cadre formel de quoi manager concrètement un service public, tels les directeurs de services, chargés des ressources humaines, ou encore responsables d'équipes.

C'est d'ailleurs la dualité d'aspect du sujet qui nous a poussés à faire se rencontrer le temps d'un après-midi non seulement des intervenants de statuts différents, mais également des cadres conceptuels variés. Au croisement des théoriciens et des praticiens s'est ainsi superposée la rencontre de plusieurs champs de recherche directement concernés par le sujet: le droit, bien entendu, mais aussi la sociologie, ou encore les sciences de la gestion. Que le lecteur ne se trompe pas, il ne trouvera pas dans ces lignes la synthèse d'une approche transdisciplinaire. Les croisements dont il est question ne résident pas explicitement dans les énoncés présentés, mais bien plus dans l'œil du lecteur. Dans la logique d'une approche interdisciplinaire, c'est à lui de puiser dans les multiples ressources présentées ici afin qu'il se fasse une image en relief du management public d'aujourd'hui.

Ces objets et cadres théoriques multiples sont ainsi autant de points de vue qui permettent de saisir une même problématique: où en est le management dans la fonction publique? Si le sujet n'est pas nouveau, les évolutions des dernières

décennies ont été telles qu'un arrêt sur image peut contribuer à en dresser un premier bilan, certes toujours provisoire, mais potentiellement porteur de perspectives.

Ensemble de techniques de direction, d'organisation et de gestion d'une structure publique, le management public a ainsi connu un changement de paradigme substantiel, passant d'une logique essentiellement bureaucratique à une ouverture large vers les techniques issues du monde de l'entreprise privée, ouverture parfois désignée sous le terme « Nouveau Management Public ». Si cette évolution est un mélange prolifique pour certains, alors qu'elle doit être considérée comme une confusion des genres pour d'autres, reste qu'elle est une réalité bien ancrée dans le quotidien des administrations et services publics français de par la volonté politique qui la pousse depuis les années 1980 et la nécessaire conciliation du service public et des méthodes privées qu'elle implique.

La première partie de cet ouvrage pose les bases théoriques des réflexions. Laura Regairaz, Doctorante en droit public au sein du CDPPOC¹, propose tout d'abord un rappel des définitions juridiques et des évolutions historiques. L'introduction des méthodes privées apparaît ainsi comme potentiellement problématique face à l'essence d'un service public actuellement tourné vers la figure de l'utilisateur, en opposition à celle du client de l'entreprise privée. C'est finalement en replaçant le sujet dans les mouvements généraux de remise en question de la place de l'État et d'externalisation de la fonction publique que Laura Regairaz nous donne les clés permettant de visualiser la toile de fond qui tiendra lieu de cadre aux réflexions suivantes. Simon Combaldieu, également Doctorant en droit public au sein du CDPPOC, nous fera nous pencher ensuite plus précisément sur la notion de service public, son lien avec la fonction publique et ses potentielles contradictions avec les méthodes managériales privées. Sa publication est aussi l'occasion d'amener la recherche juridique sur le terrain de la critique, tant de manière conceptuelle qu'au travers de l'exemple concret de certains services publics, pour lequel l'auteur entrevoit des risques de violations du principe d'égalité induits par l'introduction abrupte de techniques privées. Ce versant critique se retournera en force de proposition puisque l'auteur appelle finalement à un management public intégralement redéfini, recentré sur ses valeurs fondamentales plus que sur des injonctions incantatoires à la performance trop abstraite.

La troisième et dernière contribution théorique à cet ouvrage sera l'occasion d'un nécessaire pas de côté, nous invitant à quitter un instant les rivages de la norme juridique pour adopter une vision sociologique de notre objet. Vincent Révil, Doctorant en sociologie au sein du laboratoire LLSETI², nous proposera ainsi de parcourir les travaux sociologiques ayant pris le management privé ou public pour objet. Partant d'horizons épistémologiques multiples, le travail de l'auteur nous permet de comprendre qu'il n'existe pas une sociologie unitaire du

1 Centre de droit privé et public des obligations et de la consommation, EA 4143, Faculté de droit, Université Savoie Mont Blanc.

2 Langages, Littératures, Sociétés, Études Transfrontalières et Internationales, EA 3706, Faculté Lettres Langues et Sciences Humaines, Université Savoie Mont Blanc.

management, mais plusieurs approches sociologiques, chacune permettant de révéler une facette des systèmes d'interaction et des processus humains observés. En fonction de l'approche, ces sociologies nous permettent non seulement une profonde plongée dans l'idéologie du management, ses techniques de diffusion et sa production pratique par les individus, mais également un inventaire des axiomes implicites guidant les disciplines qui se destinent à optimiser le fonctionnement des organisations. Enfin, une troisième sorte d'approche donne à observer les effets indirects et autres rebonds inattendus des techniques de management sur les personnes et leurs structures sociales.

Cette page théorique tournée, nous irons en seconde partie de cet ouvrage sur le terrain de la pratique et de l'expérience en ayant gardé en mémoire les questionnements et propositions précédents. Nous parcourrons, tout d'abord, la retranscription des riches débats ayant clôt cette rencontre. Ces débats ont été animés par Jean-François Joye, Directeur du CDPPOC et Professeur de droit public au sein de la Faculté de droit de l'Université Savoie Mont Blanc. Le rythme des discussions est articulé autour d'un certain nombre de problématiques ouvertes soumises aux différents intervenants. Nous avons ainsi eu l'honneur de partager les retours d'expérience de Térésa Audoire, Directrice des ressources humaines à la ville de La Motte Servolex et membre de l'Association nationale des directeurs des ressources humaines de Savoie, de Valérie Bouvier, Directrice du Centre de gestion de la fonction publique territoriale de Haute-Savoie, de Bertrand Charpin, Responsable formation à la Direction départementale des finances publiques de Haute-Savoie, de Xavier Jouannet, Colonel, ancien Directeur du Service départemental d'incendie et de secours de la Savoie et de Jacques Morisot, Conseiller municipal de la ville de Rumilly et Consultant en ressources humaines au cabinet JRA-MH.

Enfin, c'est sous la forme d'un livre témoignage qu'Amy Church-Morel, Maître de conférences en sciences de gestion à l'École Universitaire de Management de l'Université Savoie Mont Blanc (IAE) et chercheuse à l'IREGE³, clôturera la lecture de cet ouvrage. Son expérience dans l'enseignement public à l'esprit, elle nous donne à voir comment sa discipline appréhende la culture du management. Cette contribution en forme de proposition constructive nous laisse imaginer ce que pourraient être les centres d'intérêt du management public de demain en ayant par exemple recours à des méthodes de communication non-violente (ou bienveillante).

L'opportunité nous a été ainsi donnée de recueillir les réflexions de tous ces intervenants sur des sujets comme la formation du manager de service public, ses qualités de gestionnaire ou son indispensable capacité à s'adapter aux réformes incessantes tout en conciliant habilement intérêt général et performance, l'ensemble dessinant la silhouette d'une fonction managériale dans la fonction publique à l'identité propre, distincte de celle du monde de l'entreprise. De l'importance de l'idée de service public à la centralité de la relation humaine dans

3 Institut de Recherche en Gestion et en Économie, EA 2426, rattaché à l'IAE.

la gestion de la fonction publique, les interventions proposées ici semblent laisser apercevoir, en filigrane, la possibilité d'une intrication plus profonde des différents niveaux d'analyse du management de la fonction publique, du micro des relations hiérarchiques et horizontales au macro des normes juridiques et des phénomènes sociopolitiques. Gageons que la complémentarité des visions théoriques et pratiques apparaîtra aussi riche et claire dans cet ouvrage qu'elle l'a été lors de cette rencontre. Une rencontre rendue possible par le soutien du CDPPPOC, de son directeur et de son ingénieure d'étude Caroline Fauveau, mais aussi par le personnel enseignant et administratif de la Faculté de Droit de Chambéry, et plus particulièrement de Grégoire Calley, Maître de conférences de droit public et Directeur du Master 2 « Administration des collectivités territoriales » et de Sophie Pardoën, Responsable de la communication. Que toutes ces personnes, ainsi que les intervenants, soient vivement remerciés d'avoir rendu cet événement possible.

PARTIE 1
REGARDS CROISÉS SUR LES ENJEUX DE
L'INTRODUCTION DE TECHNIQUES MANAGÉRIALES :
DROIT ET SOCIOLOGIE

La première partie de cet ouvrage pose les bases théoriques des réflexions. Il s'agit de faire un rappel des définitions juridiques et des évolutions historiques et sociologiques, dans une approche critique.

- A. La conciliation du management et de la fonction publique par le cadre juridique**
- B. Des incompatibilités théoriques entre la notion de service public et le management dans la fonction publique**
- C. Formes d'approches sociologiques de la nouvelle gestion publique**

**A. La conciliation du management et de la fonction publique
par le cadre juridique**

LA CONCILIATION DU MANAGEMENT ET DE LA FONCTION PUBLIQUE PAR LE CADRE JURIDIQUE

LAURA REGAIRAZ

DOCTORANTE EN DROIT PUBLIC (DCR/DCE),
UNIVERSITÉ SAVOIE MONT BLANC, CDPPOC

Propos introductifs : contours de deux notions a priori antinomiques

Le cadre conceptuel. Malgré une utilisation quotidienne par les acteurs de la fonction publique (élus, syndicats, agents) et les citoyens, les notions de fonction publique et de management ne connaissent pas de définition légale. La doctrine a cependant permis de tracer les contours de ces notions dont le sens doit être sommairement rappelé.

La fonction publique regroupe deux acceptions: d'une part, l'ensemble des agents travaillant pour le compte d'une personne publique pour la réalisation de missions de service public (conception organique) et d'autre part, le cadre juridique applicable à ces agents (conception formelle). Le droit de la fonction publique représente ainsi un droit du travail dérogatoire justifié par la satisfaction de l'intérêt général dans le cadre du service public¹.

Après constat de dysfonctionnements d'une organisation, les techniques managériales doivent quant à elles permettre de trouver des solutions dans un souci de qualité de l'action. Le management constitue ainsi une action stratégique, à la différence de la gestion qui consiste en une simple exécution routinière de l'organisation. Le management peut porter sur le pilotage de l'organisation au niveau collectif (macro-management) ou sur la gestion des relations entre manager et managés au niveau individuel (micro-management)². Appliqué à la sphère publique, le management prend deux formes principales: le management des organisations publiques et le management des politiques publiques. L'étude du management dans la fonction publique relève directement du champ du management des organisations publiques. Symbolisée par la fonction publique, la dimension humaine du management se traduit par la gestion des ressources humaines. Cette dernière s'inscrit comme modalité du management, permettant

1 O. DORD, *Droit de la fonction publique*, PUF, 3^e éd., 2017, 340 p.

2 A. BARTOLI, *Management dans les organisations publiques*, Paris, Dunod, 3^e éd., 2009, p. 216.

d'orienter les tâches des personnels pour la réalisation d'objectifs définis par la logique managériale.

La question de la conciliation des concepts. De manière générale, se pose la question de la conciliation entre le droit administratif et le management dans le cadre de la réforme de l'État. Elle se pose en particulier en droit de la fonction publique puisque cette branche du droit administratif est l'un des principaux domaines juridiques touchés par la managérialisation. Même si les concepts managériaux semblent désormais faire partie intégrante du droit de la fonction publique, une conciliation a été nécessaire pour réussir à tisser ensemble des logiques divergentes. Originellement, du fait de leur fondement et de leur nature, concepts juridiques et concepts managériaux s'opposaient (I). Toutefois, une conciliation a pu progressivement se dessiner. Elle a notamment reposé sur la reconnaissance mutuelle des concepts (II).

I. Une contradiction originelle

Même si la contradiction entre les concepts juridiques et les concepts managériaux s'explique par la nature bureaucratique de la fonction publique (1), certains rapprochements sont constatés à partir des années 1960 (2).

1. Le caractère bureaucratique de la fonction publique

Défendue par M. Weber³ comme une organisation rationnelle et efficace, la bureaucratie repose essentiellement sur le principe de légalité, c'est-à-dire le respect des normes juridiques et des procédures par l'administration. Le modèle bureaucratique est personnifié par la fonction publique. De fait, le régime originel de la fonction publique a été construit en respectant les principes inhérents à la bureaucratie. L'adoption du statut de 1946⁴ fondé sur le principe d'égalité en est le symbole, créant un cadre juridique impersonnel composé de normes générales.

Dans un premier temps, ce modèle a été valorisé pour la construction d'une administration reposant sur des bases solides, matérialisées par le respect des procédures et des principes hiérarchiques et d'égalité. Il reflète l'idée selon laquelle les fonctionnaires sont des agents se dévouant pour la satisfaction de l'intérêt général, délaissant ainsi leurs aspirations personnelles pour le bien du service public. En parallèle, des garanties ont été offertes aux agents publics comme contreparties aux sujétions du service public. Or, même si toute organisation est sujette à la bureaucratisation, les principes originels de l'organisation publique favorisent la création de rigidités et de lenteurs (par exemple, le respect strict des procédures relatives à l'organisation de concours peut causer des retards de recrutement face aux besoins administratifs). L'application méthodique de normes juridiques parfois inadaptées aux réalités pratiques est l'une des principales critiques formulées à

3 Max WEBER, *Économie et société*, 1922, rééd. 1995, Paris, Plon, 403 p.

4 Loi n°46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires.

l'encontre de l'administration bureaucratique⁵. Face à cette inadaptation, il n'est pas rare de constater des pratiques détournées du cadre statutaire, comme le recrutement d'agents contractuels en-dehors des cas limitatifs encadrés par la loi.

Ainsi, dans un second temps, la rationalisation de l'organisation administrative est devenue une priorité pour apporter de la souplesse et assurer l'application concrète des règles de droit. En effet, une fois construite et fonctionnant régulièrement, il est devenu nécessaire de restructurer l'organisation de l'administration de manière logique, en prenant notamment en compte la dimension humaine, délaissée partiellement par le pouvoir bureaucratique au profit des moyens matériels. L'organisation bureaucratique repose donc sur le respect normatif, traduit par le principe de légalité, tandis que l'organisation managériale repose sur la réussite d'objectifs déterminés. Malgré cette divergence de buts, les années 1960 sont marquées par des rapprochements entre les concepts juridiques et les concepts managériaux dans un souci de réorganisation de la fonction publique.

2. Les tentatives de rapprochement

Le rapprochement entre les concepts juridiques et les concepts managériaux se traduit de deux manières : par le droit et de fait.

Le rapprochement par le droit a été symbolisé à la fin des années 1960 par les premières volontés affirmées d'intégrer par des textes réglementaires des concepts managériaux dans le champ de la fonction publique. La mise en place en France de la démarche de rationalisation des choix budgétaires (RCB)⁶, directement influencée par la méthode américaine dite du « *planning programming budgeting system* » (PPBS), souligna la volonté de confronter les coûts et les moyens de l'administration dans le but de parvenir à réaliser des arbitrages budgétaires rationnels. Mais, très rapidement, l'absence de réelles contraintes et de suivi sur la fourniture des documents imposés par la méthode managériale a entraîné des retards, nuisant à une étude rigoureuse des indicateurs d'évolution. Même si la volonté reste incontestable, en l'espèce, les lacunes du droit ont conduit à la suppression de cet outil. La non-reconnaissance des concepts managériaux par le droit entrave ainsi la conciliation. Toutefois, cet exemple permet de souligner les premières tentatives officielles d'intégrer les concepts managériaux dans la sphère publique.

Le rapprochement de fait se traduit par une marge de manœuvre laissée à l'administration dans le cadre du pouvoir discrétionnaire, lequel permet de mettre en place et en œuvre des recherches d'objectifs. Ce pouvoir représente une liberté d'action accordée par le droit à l'administration et justifiée par la satisfaction

5 Voir par exemple J. CHEVALLIER, *Le service public*, Paris, PUF, 7^e édition, 2008, p. 116; B. PÊCHEUR, *Rapport à Monsieur le Premier ministre sur la fonction publique*, La documentation française, 2013, p. 27

6 Un arrêté ministériel du 13 mai 1968 créa une mission RCB, rattachée à la Direction du Budget. La démarche RCB sera ensuite étendue à l'ensemble de l'administration d'État avec la création par le décret n°70-1092 du 25 mai 1970 d'une Commission interministérielle de rationalisation des choix budgétaires.

de l'intérêt général. Selon C. Eisenmann, le pouvoir discrétionnaire résulte de «l'incomplète ou l'imparfaite détermination de la réglementation juridique»⁷. Dans ce cas, les concepts managériaux pourront être inclus dans la latitude laissée par le droit. Ainsi, le management va intervenir là où aucune règle juridique pré-déterminée n'est fixée pour agir dans une situation donnée.

Au départ, ces rapprochements conduisent non pas à une conciliation mais à une coexistence des concepts, c'est-à-dire l'existence de concepts sans lien évident entre eux. Toutefois, ces tentatives de rapprochement ont permis d'inscrire sur la scène publique la question de la modernisation de la fonction publique et de l'intégration de techniques managériales, premier pas dans la conciliation des deux types de concepts. Plusieurs rapports à partir de la fin des années 1960 vont expliciter les bienfaits du management dans la sphère publique⁸, soulignant l'idée selon laquelle administration publique et entreprise privée peuvent fonctionner de façon similaire. Certains auteurs préconisent de s'inspirer des expériences menées par les entreprises privées, qui ont disposé bien avant l'administration d'une marge de manœuvre leur permettant de tenter de mettre en place et en œuvre des techniques managériales originales⁹.

À partir du moment où l'intérêt de rationaliser la fonction publique en s'inspirant de principes managériaux issus du droit privé se développe, l'idée d'un management public émerge. Désormais, l'introduction de concepts managériaux dans le cadre juridique de la fonction publique se traduit par l'expression «management public», conciliant l'idée de modernisation par la terminologie «management» et l'idée de particularisme par la terminologie «public»¹⁰. Ainsi, le management public vise la modernisation de la fonction publique tout en tenant compte de sa spécificité. Avec cette consécration, le processus de conciliation va être facilité.

II. Une conciliation progressive

La conciliation entre concepts juridiques et concepts managériaux s'est tout d'abord traduite par une adaptation du cadre statutaire de la fonction publique (1). Aujourd'hui, c'est la doctrine internationaliste du «Nouveau Management Public» qui influence la manière de repenser le cadre juridique, ayant ainsi un nouvel impact sur la conciliation des concepts (2).

7 C. EISENMANN, *Cours de droit administratif*, Tome 2, LGDJ, 1983, p. 296.

8 Par exemple, S. NORA, *Rapport sur les entreprises publiques*, Paris, La Documentation française, 1968, 76 p ; L. ARMAND et J. RUEFF, *Rapport sur les obstacles à l'expansion économique*, Paris, La Documentation française, 1960, 94 p.

9 R. FRAISSE, *Le Service public demain*, Paris, Economica, 1989, p. 29.

10 C. VAYROU, *Management public et droit administratif. Essai sur la juridicité des concepts managériaux*, Lille, Atelier national de reproduction des thèses, 2000, p. 51.

1. L'adaptation du cadre statutaire

Même si les premières tentatives de rapprochement entre concepts juridiques et concepts managériaux datent des années 1960, l'adoption, à la fin des années 1980, de la circulaire sur le renouveau du service public¹¹ marque les débuts de la conciliation des concepts. Reposant de prime abord sur les principes bureaucratiques, le cadre statutaire de la fonction publique doit désormais être assoupli pour intégrer les concepts managériaux. Cette intégration pose la question de la juridicité des concepts managériaux, c'est-à-dire des aspects qui vont leur conférer un caractère juridique¹². Le principal aspect concerne la nature de l'acte d'intégration des concepts managériaux et sa valeur contraignante ou non. Initialement, la circulaire assurait la mise en œuvre de ces concepts¹³. Norme juridique non contraignante, elle ne permettait donc pas de consacrer une juridicité effective. Mais, à partir du moment où la mise en œuvre sera réalisée par décret¹⁴, les concepts managériaux vont intégrer réellement le cadre juridique. Du fait de sa force obligatoire, le décret induit désormais leur juridicité.

L'intégration dans la fonction publique des concepts managériaux par décret entraîne un assouplissement du cadre statutaire. Ce dernier semble désormais valoriser l'organisation, l'animation, l'animation et le suivi au détriment de la planification, du commandement, de la coordination et du contrôle préconisés à l'origine par H. Fayol¹⁵.

C'est ainsi que, par exemple, l'organisation de la fonction publique va passer principalement par la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences. Cette technique managériale permet de recenser la ressource humaine et ses compétences ainsi que les besoins futurs de l'organisation. La confrontation entre les moyens et les objectifs déterminés permet d'adopter une politique: promotion des agents en fonction ou recrutement d'agents, par concours ou par contrat. L'adaptation est ici essentielle puisqu'elle va permettre d'éviter les recrutements secondaires par une simple formation des agents ou par le développement de leur mobilité.

Autre exemple, l'animation, corollaire du principe de participation des agents de la fonction publique, va permettre d'assouplir le principe hiérarchique originel. La technique managériale primaire dans ce cadre se traduit par la possibilité donnée aux agents de participer aux prises de décision, notamment par le biais

11 Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public.

12 C. VAYROU, *Management public et droit administratif. Essai sur la juridicité des concepts managériaux*, op. cit., 540 p.

13 Par exemple, circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics; circulaire du 3 juin 1998 relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations; circulaire du 25 juin 2003 relative aux stratégies ministérielles de réforme.

14 Par exemple, décret n°2007-1470 du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'État; décret n°2011-513 du 10 mai 2011 relatif à l'indemnité d'accompagnement à la mobilité dans la fonction publique de l'État.

15 H. FAYOL, *General and industrial management*, 1949, cité dans A. Bartoli, *Management dans les organisations publiques*, op. cit., p. 25.

d'instances de représentation, telles que les commissions administratives paritaires pour les questions de carrière individuelles et les comités techniques pour toute question portant sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration, mais aussi par le biais des syndicats. Les agents seraient plus enclins à participer à la mise en œuvre de politiques publiques s'ils ont participé en amont à leur adoption. L'animation valorise donc le facteur humain de l'organisation, en réaction aux critiques de la bureaucratie.

Enfin, le suivi des actions va reposer sur la remise en cause du contrôle et de la sanction originelle. Il se traduit par le renouveau de la motivation au quotidien des agents dans le but de satisfaire les objectifs d'intérêt général. Cette motivation, principalement pécuniaire, peut être individuelle (indemnité de fonction, de sujétion et d'expertise¹⁶) ou collective (intéressement collectif par service¹⁷). L'organisation de la fonction publique évolue ainsi vers une organisation moins unilatérale.

Plus encore, bien que l'adaptation du cadre juridique pour intégrer les concepts managériaux reste d'actualité, la doctrine internationaliste du Nouveau Management Public influence à son tour cette adaptation par l'introduction de nouvelles logiques.

2. Le renouveau du management dans la fonction publique

Développée à l'origine dans les pays anglo-saxons au cours des années 1970 puis progressivement dans l'ensemble des États membres de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE), la doctrine du Nouveau Management Public remet en cause la place et le fonctionnement de l'État en partant de l'objectif selon lequel secteur public et secteur privé doivent concourir de manière égale à la compétitivité d'un État. Toutefois, chaque réforme menée par l'État doit tenir compte du contexte historique et idéologique de son système de fonction publique. Le degré d'influence de cette doctrine varie selon les États : réformes majeures (privatisation générale des fonctions publiques en Angleterre et en Italie), réformes intermédiaires (privatisation partielle des fonctions publiques en Espagne) et réformes mineures (assouplissement du cadre juridique en France).

À la différence des États favorables, la France n'a connu au départ qu'une faible influence de cette doctrine du fait de sa méfiance envers les réformes néolibérales. Toutefois, le Nouveau Management Public a commencé à irriguer le paysage juridique français – l'administration d'État en particulier – dans les années 2000 par le biais de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et de la politique de révision générale des politiques publiques

16 Décret n°2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

17 Décret n°2011-1038 du 29 août 2011 instituant une prime d'intéressement à la performance collective des services dans les administrations de l'État.

(RGPP) lancée en juillet 2007¹⁸. Ces réformes, qui portent en apparence sur la modernisation de techniques financières et budgétaires, produisent aussi des effets sur la fonction publique. À titre d'exemple, la RGPP a poursuivi un objectif de réduction des dépenses publiques. Or, l'une des mesures symboliques prises dans ce cadre a été le non-renouvellement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Cette mesure a eu un effet significatif sur le management dans la fonction publique¹⁹. L'influence majeure du Nouveau Management Public a également consisté en l'introduction de la logique de performance dans les services publics, revenant à reconsidérer la manière de satisfaire l'intérêt général. Là encore, dans le sillage de la LOLF de 2001²⁰, l'administration de l'État a notamment inventé trois modes de détermination de la performance²¹ : la performance aux yeux du citoyen (qui souhaite une réponse à ses besoins par la création de services publics), aux yeux de l'utilisateur (qui souhaite un service public de qualité) et aux yeux du contribuable (qui souhaite un service public peu coûteux). En conséquence, pour satisfaire l'intérêt général, le service public doit désormais répondre à des objectifs d'efficacité socio-économique, de qualité du service rendu à l'utilisateur et d'efficience de la gestion, des indicateurs étant censés permettre au Parlement avec l'aide de la Cour des comptes de mesurer les performances²². Ainsi, dans sa mission de mise en œuvre du service public, la fonction publique est la première concernée par ces évolutions.

Plus généralement, la doctrine du Nouveau Management Public préconise d'extérioriser la fonction publique pour tenir compte des influences externes, telles que l'ouverture internationale, la prise en compte des aspects sociaux, la valorisation de la place de l'utilisateur ou la volonté de diminuer les dépenses publiques. Il vise ainsi le décloisonnement de la fonction publique en l'adaptant à son environnement institutionnel. Dans ce cadre, l'action publique fait notamment l'objet de vagues d'externalisation, consistant pour l'État à se décharger de certaines missions en les transférant à des opérateurs extérieurs, tels que les établissements publics, les groupements d'intérêt public ou les associations. Hors établissements publics administratifs et groupements d'intérêt public exerçant à titre principal une activité de service public administratif, l'ensemble des opérateurs emploie du personnel de droit commun. Ainsi, s'il n'est pas maîtrisé, le Nouveau Management Public peut

18 La RGPP a été remplacée en 2012 par la MAP (Modernisation de l'Action Publique) : décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 puis décret n°2015-1165 du 21 sept. 2015 relatif au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique. C'est une autre méthode de rationalisation des moyens et de recherche d'économies structurelles dans l'administration d'État.

19 Pour une vision critique de la RGPP v. *Rapport sur le bilan de la RGPP*, IGA, IGAS, IGF, La documentation française, 25 sept. 2012, 367 p.

20 V. notamment les articles 1, 51 5° et 54 4° de la LOLF.

21 R. BOURREL, *Emploi public et finances publiques*, Contribution à l'étude juridique de la gestion de l'État, Paris, LGDJ, 2015, p. 49.

22 Sans toutefois totalement y parvenir en pratique. Pour aller plus loin : J.-F. JOYE, G. CHAFFARDON, « La Lolf a dix ans : un rendez-vous (déjà) manqué? », *RDJ*, 2012, n°2, pp. 303-332.

conduire à une déstabilisation de la fonction publique et à une banalisation de ses spécificités, pouvant nuire à sa conception formelle originelle.

Propos conclusifs: l'avenir du management public dans la fonction publique

Le cadre statutaire permet aujourd'hui d'intégrer les concepts managériaux, revalorisant la place de la fonction publique, même s'il reste des freins à une banalisation du management public.

Les freins à la banalisation du management public. Il existe deux freins majeurs à un exercice étendu du management dans la fonction publique. Tout d'abord, la nature bureaucratique de la fonction publique est inévitablement source de rigidités. En effet, malgré la « managérialisation », la fonction publique fonctionne toujours en référence à des normes juridiques et des procédures à respecter, en adéquation avec sa conception originelle. De fait, ces rigidités et lenteurs peuvent parfois altérer un exercice effectif de certains instruments managériaux. Également, la forme unitaire de l'État entraîne le maintien et l'application d'un statut général à l'ensemble des agents (principe d'égalité), ne permettant pas réellement un exercice managérial individualisé au niveau de chaque fonction publique. L'adoption de règles générales et impersonnelles concernant l'ensemble des citoyens et l'adoption de politiques publiques au niveau central peuvent être en outre sources de contraintes du fait de la difficile adaptabilité au niveau local.

Vers un changement de paradigme. L'introduction de techniques managériales a toutefois déjà permis une évolution de la fonction publique. D'un système originel fermé, fonctionnant en interne par le biais de prérogatives de puissance publique et de décisions pour la plupart unilatérales, la fonction publique tend aujourd'hui à s'ouvrir par la prise en compte des évolutions externes et par le biais de mécanismes de participation et de contractualisation. Ainsi, loin de la désagréger, le management public contribue à re-légitimer la place de la fonction publique et plus largement de l'administration publique dans un rôle sociétal dynamique et adaptable.

BIBLIOGRAPHIE

- BARTOLI Annie, *Management dans les organisations publiques*, 3^e éd., Paris, Dunod, 2009.
- BARTOLI Annie, KERAMIDAS Olivier, LARAT Fabrice et al., « Vers un management public éthique et performant », *RFAP*, 2011/4, n°140, p. 629-639.
- BEZES Philippe, « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management? », *Critique internationale*, 2007/2, n°35, p. 9-29.
- BEZES Philippe, *Réinventer l'État, Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009.
- BOURREL Romain, *Emploi public et finances publiques. Contribution à l'étude juridique de la gestion de l'État*, Paris, LGDJ, 2015.
- CAILLOSSE Jacques, « Les figures croisées du juriste et du manager dans la politique française de réforme de l'État », *RFAP*, 2003/1, n°105-106, p. 121-134.
- CHEVALIER Yves, « La réforme budgétaire et la gestion des ressources humaines : quelles conséquences pour la fonction publique? », *AJDA*, 2006, p. 523-531.
- CHEVALLIER, Jacques, *Le service public*, PUF, QSJ?, 10^e éd. 2015, 128 p.
- DORD Olivier, *Droit de la fonction publique*, PUF, 3^e éd., 2017, 340 p.
- IACONO Geneviève et DONZEL Daniel, *La gestion des ressources humaines dans les collectivités territoriales*, Paris, Lextenso Éditions, 2013.
- JOYE Jean-François, CHAFFARDON Guillaume, « La Lolf a dix ans : un rendez-vous (déjà) manqué? », *RDP*, 2012, n°2, pp. 303-332.
- Rapport PECHEUR Bernard, *Rapport à Monsieur le Premier ministre sur la fonction publique*, La documentation française, Paris, 2013, 241 p. Rapport IGF, IGAS, IGA, *Rapport sur le bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, IGA, IGAS, IGF, La documentation française, 25 sept. 2012, 367 p.
- SINNASSAMY Christophe, *Le Management public. Organisation, gestion et évaluation des politiques publiques*, Paris, Berger-Levrault, 2014.
- VAYROU Caroline, *Management public et droit administratif. Essai sur la juridicité des concepts managériaux*, Lille, ANRT, 2000.

B. Des incompatibilités théoriques entre la notion de service public et le management dans la fonction publique

DES INCOMPATIBILITÉS THÉORIQUES ENTRE LA NOTION DE SERVICE PUBLIC ET LE MANAGEMENT DANS LA FONCTION PUBLIQUE

SIMON COMBALDIEU

DOCTORANT EN DROIT PUBLIC, ATER,
UNIVERSITÉ SAVOIE MONT BLANC, CDPPOC

Comme chacun sait, le service public est intrinsèquement lié à la fonction publique, laquelle en est le corollaire. En effet, les agents publics sont les agents du service public et ils font partie de la fonction publique, qu'ils soient des agents contractuels ou des agents titulaires. On peut dire que le critère essentiel est qu'ils travaillent dans un seul et même but, à savoir la satisfaction de l'intérêt général. Bien entendu, cette notion d'intérêt général est perçue dans un sens large et surtout dans le sens que, tour à tour, les juristes et les responsables politiques vont lui donner. Dès lors, une vaste zone de « flou » entoure cette notion, perçue tantôt comme une source de lien social ou au moins un facteur de lien social¹, tantôt comme un élément du bon fonctionnement économique du marché. Il est tout de même possible de l'opposer aux intérêts individuels en ce que l'intérêt général est une réponse à des besoins collectifs de la société et non une simple addition des intérêts particuliers de chacun des citoyens².

Fondamentalement, le service public est lié à la mise en œuvre des politiques publiques mais aussi au système économique français. Ce dernier est particulier car il est fondé initialement sur un dualisme entre l'initiative privée et l'interventionnisme public dont on peut marquer l'origine « moderne » au décret d'Allarde de 1791³ mais également au mouvement social qui traverse l'histoire

-
- 1 Ce sont notamment des thèses défendues par le doyen Maurice Hauriou (M. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, Dalloz, 2011, rééd. de la 12^e éd. de 1933) et Léon Duguit (L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel, Tome deuxième, La théorie générale de l'État*, 1923, Ed. E. de Brocard).
 - 2 Sur la dimension idéologique et juridique du service public v. J. CHEVALLIER, *Le service public*, PUF, QSJ?, 10^e ed. 2015, 128 p. et G. GUGLIEMI, G. KOUBI et M. LONG, *Droit du service public*, LGDJ, Précis Domat, 4^e ed. 2016, 896 p.
 - 3 Un libéralisme modéré a toujours prévalu en France avec une tradition interventionniste de l'Etat. La période révolutionnaire a consacré le principe de la liberté professionnelle avec la loi des 2-17 mars 1791 connue sous le nom de décret d'Allarde portant suppression de tous les droits d'aides, de toutes les maîtrises et jurandes et établissement des droits de patente (il mit en place, en son article 7, le principe de la liberté du commerce et de l'industrie) puis avec la loi des 14-17 juin 1791 dite loi Le Chapelier. Ces textes visaient la suppression des corporations qui empêchaient l'exercice libre d'une profession. Par suite, une personne publique ne peut

républicaine de la France et qui se trouve intimement lié au principe d'égalité. Le service public est ancré dans l'histoire française puisqu'on peut en trouver des traces dès le Moyen Âge, notamment par le développement du service des postes et des communications sous Louis XI, généralement considéré comme le premier service public. Au fur et à mesure du développement de la société et de l'évolution des besoins, certaines activités économiques ont été érigées en services publics comme par exemple, les télécommunications, les transports, etc. C'est un élément qui est entré en contradiction avec le droit de l'Union européenne lorsque celui-ci a émergé. Ce dernier admet le postulat selon lequel toute activité économique doit respecter le droit de la concurrence et donc être mise en compétition avec les entreprises privées, même celles qui sont gérées par des personnes publiques ou qui ont la qualité de service public (dénommés services d'intérêt économique général en droit de l'Union européenne)⁴. Cela ne signifie pas que sont interdites toutes les activités publiques, ces dernières devant simplement avoir un caractère régalien manifeste afin d'échapper à la concurrence.

Il ne sera pas question dans cette contribution de commenter ce débat mais plutôt d'affirmer le lien entre les notions à l'étude, à savoir les liens entre le management et le service public. Ces notions sont régies par des principes dérogatoires au droit commun qui sont l'une de leurs spécificités. Surtout, la raison d'être de l'agent public, c'est l'accomplissement d'une mission de service public, bien plus que le rattachement de cet agent à une collectivité publique ou à un établissement public. Une telle acception a été affirmée à de nombreuses reprises par les théoriciens du service public, tels que L. Duguit qui affirmait que « la notion de fonctionnaire est intimement liée à la notion de service public »⁵ ou G. Jèze pour qui sans le service public il n'y a plus de fonction publique⁶, même si ces propos historiques doivent être relativisés à l'aune des évolutions contemporaines du secteur public. Impossible de leur donner tort puisque l'agent public est celui qui participe directement et constamment au fonctionnement du service public, sauf cas de détachement ou de mise à disposition d'un agent public qui part, pour quelque temps, dans le secteur privé. De plus, il est celui qui garantit l'application des principes du service public, à savoir l'égalité, la continuité et la mutabilité,

intervenir dans le champ économique que si son intervention est justifiée par l'intérêt général. (M. KDHIR, Le principe de liberté du commerce et de l'industrie: mythe ou réalité?, D. 1994, Chron. pp. 30-34, D. TRUCHET, État et marché, *Archives de Philosophie du Droit*, tome 40, 1996, pp. 314-325. J. ELLUL, *Histoire des institutions*, t. 4 – XVI-XVIII^e siècle, ed. 1991 et t. 5, le XIX^e siècle, 1993, PUF, Thémis).

- 4 Article 106 al. 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE): « Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. »
- 5 L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel, Tome troisième, La théorie générale de l'État*, 1923, Ed. E. de Brocard, p. 7.
- 6 G. JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif Tome 3. Le fonctionnement des services publics*, 2011, réédition de l'édition de 1926, Éditions Dalloz, Bibliothèque Dalloz, 560 p.

en rendant ce service aux usagers. De nouveaux principes s'y sont ajoutés⁷. À titre d'exemple, l'agent public est désormais légalement tenu à «l'obligation de neutralité»⁸ et au respect du principe de laïcité disposant que le fonctionnaire «s'abstient notamment de manifester, dans l'exercice de ses fonctions, ses opinions religieuses»⁹ et qu'il «traite de façon égale toutes les personnes et respecte leur liberté de conscience et leur dignité»¹⁰. L'agent public se doit donc de respecter un ensemble de principes dans le cadre de l'exercice de sa mission.

Alors que la notion de service public «à la française», comme elle est parfois dénommée, est parfois contestée par le droit de l'Union européenne, il semble pertinent de se demander comment les aspirations marchandes et libérales influent sur la nature du service public. Elles se traduisent par l'introduction de nouvelles logiques de management tout comme elles conduisent fréquemment à remettre en cause le statut dérogatoire dont bénéficient de nombreux agents publics. L'impact de ces «mécaniques» sur la notion de service public, notamment sur son éventuelle transformation, doit ainsi être interrogée. Si l'on considère que l'intérêt général est la volonté de n'exclure aucun citoyen de la société en favorisant des services nécessaires à la vie quotidienne et à la collectivité, comment comprendre la volonté d'instaurer des politiques de management issues du secteur privé au sein du secteur public? L'introduction de mécanismes entrepreneuriaux revient à méconnaître la séparation entre le droit privé et le droit public (I). Elle illustre aussi, semble-t-il, une incompatibilité théorique entre la notion de service public et de management (II). Pour autant, à notre sens, il est possible d'intégrer au service public des notions de management, à condition de respecter les valeurs propres à ce service (III).

I. La méconnaissance d'une distinction entre droit privé et droit public

Il nous semble que l'insertion des mécanismes de management issue des entreprises privées dans le secteur public revient à minimiser a priori l'existence, pourtant largement admise, d'une distinction entre le secteur privé et le secteur public et partant, entre le droit privé et le droit public. On rappellera que ces deux droits obéissent à des logiques distinctes qui ont pour conséquence que le premier est largement présenté comme le droit commun et le second comme un droit d'exception, voire un droit exorbitant, parce que censé permettre l'exécution des missions de service public. En particulier, les personnes publiques étant des émanations de l'État, elles exercent un pouvoir, souvent régalien, qui confère à leur décision une autorité. Dès lors, la mise en place des outils managériaux issus du secteur privé tend à remettre en cause ce dualisme formel ou, du moins, à le minimiser. Pourtant, la frontière persiste entre ces deux droits, même si elle est

7 Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

8 Article 1 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 modifiant l'article 25 du chapitre IV de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

9 *Ibid.*

10 *Ibid.*

parfois relative. Elle fait toute la spécificité du droit français ainsi que son assise. Alors qu'en droit anglo-saxon cette distinction n'est pas aussi chronique, en droit français elle sert de fondement à la distinction entre les travailleurs du secteur privé et ceux du secteur public, distinction reprise dans des champs statistiques et notamment dans la nomenclature des professions et catégories socioprofessionnelles¹¹. Ainsi, l'intégration d'outils de gestion conçus pour le domaine privé dans le secteur public paraît nier cette *summa-divisio*. Elle risque d'être vouée à l'échec si elle n'est pas adaptée à certains particularismes du secteur public. Comment penser qu'une telle opération aura un résultat bénéfique alors même que le secteur public obéit à des règles particulières ? Dès lors, en plus d'entraîner une contradiction dans les valeurs, la logique de management risque d'engendrer une modification du travail des agents publics qui n'est peut-être pas forcément souhaitable, notamment en ce qui concerne leurs rapports avec les usagers.

II. Une incompatibilité théorique entre le service public et le management

Initialement, le management public est lié au développement de deux idées. Tout d'abord, l'idée selon laquelle la gestion publique, dominée par la satisfaction de l'intérêt général dans le cadre du service public, ne pouvait être efficace et que, même si cette efficacité était réelle, elle ne pouvait être mesurée. Dès lors, l'administration publique doit mettre en place des mécanismes d'évaluation et améliorer sans cesse la qualité de ses prestations en faveur des usagers tout en réduisant les coûts liés à son fonctionnement. Ensuite, la seconde idée se développe du fait de l'intégration du « Nouveau Management Public » ou « New Public Management » dans les politiques publiques au début des années 2000. Cela conduisit en France à la mise en place de différentes réformes centrées sur la notion de performance dont celle apportée par loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances¹².

La notion de New Public Management peut être reliée à différents courants de pensée du management en entreprise et en particulier à celui dit du « toyotisme » lequel a donné naissance à des concepts dont le plus connu est certainement celui des cinq zéros (zéro défaut, zéro papier, zéro panne, zéro stock et zéro délai)¹³. L'objectif est de parvenir à une adaptation rapide du marché, ce que ne permettent pas des techniques comme le taylorisme ou le fordisme. Pour ce faire, il sera question de responsabiliser les salariés à travers la polyvalence ou l'implication dans leur équipe ; ainsi, ils doivent participer au diagnostic des problèmes et à leur résolution afin d'aller toujours plus loin dans la recherche de la qualité de

11 On distingue par exemple, en ce qui concerne la nomenclature des employés, les employés de la fonction publique et les employés de commerce. *Idem* en ce qui concerne les professions intermédiaires ou les cadres.

12 Sur ce point dans cet ouvrage v. Laura REGAIRAZ, *supra*.

13 P. BEZES, « État, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 193, no. 3, 2012, pp. 16-37.

production et surtout de la performance. Cette dernière, transposée au secteur public, deviendrait alors un élément clé des politiques publiques.

Plusieurs constats ont été dressés par les penseurs du management à savoir, par exemple, que le secteur public ne serait pas performant en raison, justement, de son caractère public. Il y a souvent, dans le discours dominant, l'idée que le secteur privé, soumis à la concurrence, serait plus performant que le secteur public car il doit rechercher une efficacité accrue à tous les niveaux de production pour pouvoir rapidement s'adapter aux contraintes du marché. Quant au secteur public, il n'aurait pas cette contrainte car il n'agit pas sur le marché concurrentiel et il serait donc protégé. Également, il serait fondé à ne pas obéir aux règles de performance du fait de l'intérêt général. Le management serait alors la solution pour gagner en efficacité au sein du service public, allant de pair avec un objectif de réduction des dépenses et des déficits publics. Mais quels sont les critères mis en avant par le management public pour gagner en efficacité? Et quelle est cette efficacité? Une efficacité dans la production du service rendu? Comment peut-on l'évaluer? Surtout, cela n'est-il pas en contradiction avec l'intérêt général?¹⁴

Le service public de l'éducation nous semble illustrer parfaitement la problématique de l'introduction du management dans le service public. L'éducation est un phénomène long, complexe et qui nécessite la réunion de très nombreux facteurs. C'est aussi l'un des services publics les plus coopératifs dans le sens où l'utilisateur est en contact direct avec l'agent qui, pour sa part, doit rendre un service à une multitude d'utilisateurs. Cette multitude d'utilisateurs s'entend au sens où le public récepteur est très diversifié sur un plan social, et donc plus ou moins réceptif aux méthodes d'enseignement mises en œuvre par l'enseignant. L'un des grands principes du service public est l'égalité des usagers¹⁵, ce qui s'entend aussi bien au plan du traitement des usagers que de leur accès au service public. La question se pose surtout du côté du traitement de l'utilisateur. En effet, comment concilier la mise en place de politiques managériales avec l'égalité dans le traitement de l'utilisateur lorsque celui-ci est divers. Chaque public étant différent, l'agent doit adapter sa façon de faire à chacun, afin de garantir à tous le même niveau de service. Ce résultat ne sera peut-être pas atteint mais en tous les cas, l'obligation de moyens qui pèse sur l'enseignant, agent du service public, sera remplie. La mesure du résultat est complexe dans un service public comme celui de l'éducation puisque l'utilisateur, récepteur du savoir et des connaissances, aura plus ou moins de facilités à intégrer les notions en fonction de nombreux facteurs aussi bien environnementaux que cognitifs comme la faculté à se concentrer ou la provenance de tel ou tel milieu social ou encore l'aisance à assimiler certains concepts. Dès lors, mesurer la

14 M. BACACHE-BEAUVALLET, « Rémunération à la performance. Effets pervers et désordre dans les services publics », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2011/4 (n° 189), p. 58-71.

15 Le principe d'égalité a été mis en avant comme l'un des principes fondamentaux qui régissent le fonctionnement des services publics par le professeur Louis Rolland au travers des "lois de Rolland" dans les années 1930 (Louis ROLLAND, *Précis de droit administratif*; Paris, Dalloz; 1926). Il a été également consacré en jurisprudence (principe général du droit) par le Conseil d'État, le 9 mars 1951 dans l'arrêt *Société des concerts du Conservatoire*, n°92004, *Rec.* p. 151.

productivité de l'enseignant peut se faire par le nombre d'élèves qui progressent mais une telle mesure reflète un effet pervers : elle pourrait forcer soit l'enseignant à niveler par le bas les connaissances demandées soit à exclure les élèves les plus en difficultés afin de n'aider que les meilleurs. Alors même que la tâche de l'agent est multiple, il serait alors conduit à privilégier une catégorie d'usagers plutôt qu'une autre. Ce qui ne paraît pas très opportun, d'autant que l'école est par ailleurs déjà en proie aux critiques quant à son incapacité à mettre en place l'égalité des chances. Si une telle logique devait se généraliser, elle conduirait certainement à de graves problèmes et les critiques pourraient se faire plus nombreuses.

Finalement, le nouvel axiome mettant en avant la performance peut conduire à modifier profondément la vision de l'intérêt général et dès lors, le comportement des agents publics s'en trouve modifié. Ainsi, le risque est que la poursuite de l'intérêt général s'écarte au profit de la poursuite de l'intérêt individuel que l'agent va pouvoir retirer de sa performance au travail. Alors même que le service public met en place une logique de réponse à un besoin collectif, l'introduction de mécanismes de management place l'intérêt individuel de l'agent davantage au centre de l'axiome, possible source d'effets négatifs comme celui de délaisser l'utilisateur ou d'exclure au moins une partie des usagers.

À la lumière des développements précédents, nous pensons donc qu'il existe une incompatibilité théorique entre les deux notions que sont le service public et le management. Le premier obéit à des règles de satisfaction de l'utilisateur qui est le membre d'une collectivité incarnée par la société. Et c'est en tant que membre de cette société qu'il a accès au service public. Le Nouveau Management Public entend en revanche intégrer au sein des services publics la notion de performance. Le risque est parfois de transformer l'agent public en un prestataire de service. Cela peut modifier la relation de l'agent public à l'utilisateur, et inversement, le rapport de l'utilisateur avec l'agent public. Dans cette configuration, l'utilisateur ne serait plus toujours perçu comme le citoyen membre d'une collectivité mais comme un candidat, prêt à recevoir une prestation (notamment de type commerciale), devenant ainsi de plus en plus un simple consommateur du service public. Cette logique de transformation de l'utilisateur en consommateur revient à remettre en cause les rapports entretenus par le service public avec les administrés qui se comportent comme des clients en attente d'une prestation de qualité. De même, intégrer une notion de performance dans le corps des fonctionnaires ne paraît pas forcément comme une idée pertinente du fait de la spécificité de ces personnels, n'obéissant pas aux mêmes règles puisque non-régis par le même droit que les entreprises du secteur privé.

Au fond, la notion de productivité qui irrigue les logiques managériales ne semble pas toujours aller de pair ni avec le service public, ni avec la fonction publique. En conséquence, elle est susceptible de provoquer des effets dramatiques comme ceux constatés lors des mutations de l'entreprise France Télécom. Celle-ci (dénommée Orange depuis le 1^{er} juillet 2013) a continué à employer des fonctionnaires alors même qu'il avait été admis que son objet n'était plus

seulement l'exécution de missions de service public¹⁶. Il a été cependant précisé par une loi¹⁷ que la société ne pourrait plus recruter de fonctionnaires à partir du 1^{er} janvier 2002. Ainsi, aujourd'hui, à peu près 45 000¹⁸ fonctionnaires sont encore présents dans la société, leur nombre est toutefois appelé à décroître jusqu'à arriver à un niveau zéro à l'horizon 2020¹⁹. Quoi qu'il en soit, à ce jour la société emploie deux catégories d'agents : des agents contractuels de droit privé et des fonctionnaires, soit titulaires, soit contractuels de droit public. La problématique posée ici se situe au plan du principe d'égalité. Comment comprendre que puissent exister dans le même temps deux catégories d'agents qui obéiront aux mêmes obligations managériales alors même que leurs droits et leurs obligations professionnelles ne sont pas les mêmes ? Un problème se pose quant au respect de l'exigence de flexibilité qui est imposée dans cette entreprise. Dans le cadre de la pensée managériale, les fonctionnaires ont pu rapidement être considérés comme des freins à la productivité car perçus comme peu enclins au changement ou à de nouveaux concepts d'efficacité dans leur travail. Dès lors, la pression psychologique qui leur est imposée peut devenir rapidement insupportable si les événements sont précipités. La corrélation a d'ailleurs été faite entre le management alors appliqué dans cette entreprise et les différents suicides qui se sont produits entre 2008 et 2014. Il a été pointé du doigt un management souvent trop dur et peu humain avec les employés mais surtout trop rapide dans son exécution²⁰.

Pour finir sur le principe d'égalité et son rapport au management dans la fonction publique, il est intéressant d'analyser le point de vue jurisprudentiel. D'une part, le Conseil d'État a admis dans un avis de 1997 qu'un traitement différencié puisse concerner les agents non titulaires de l'État par rapport aux agents titulaires. Il n'existe aucun principe général du droit qui permette d'affirmer qu'il est nécessaire de faire bénéficier les agents non-titulaires des mêmes règles que les agents titulaires²¹. D'autre part, alors que le Conseil d'État a précisé dans un avis de 1993 qu'il n'était pas possible de maintenir un corps de fonctionnaires de l'État si des missions de service public n'étaient plus pourvues (ce qui est en

16 F. MELLERAY, « Fonction publique et service public: le cas de France Télécom », *AJDA*, 2003, p. 2078.

17 Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom.

18 BFM « Orange paiera bien plus cher pour les retraites de ses fonctionnaires », 26 octobre 2016, <http://bfmbusiness.bfmtv.com/entreprise/orange-paiera-bien-plus-cher-pour-les-retraites-de-ses-fonctionnaires-1052297.html> [consulté le 15 février 2017].

19 LeMonde.fr « Il n'y aura bientôt plus de fonctionnaires au sein du groupe France Télécom », 3 janv. 2013, http://www.lemonde.fr/economie/article/2013/01/03/il-n-y-aura-bientot-plus-de-fonctionnaires-au-sein-du-groupe-france-telecom_1812423_3234.html [consulté le 15 février 2017].

20 N. BIDOÏ, A. MAS et A. MATHIVET, *France TELECOM / AVSCGE Risques psychosociaux*, Expertise CHSCT, Rapport, Avril 2010.

21 CE, Section des finances, Avis, 30 janvier 1997, *Régime juridique des agents non titulaires de l'État*, n° 359-964.

partie le cas pour France Télécom)²², le Conseil constitutionnel a jugé au contraire qu'aucun principe constitutionnel ne s'oppose à ce qu'un corps de fonctionnaire soit maintenu dans une société qui n'est plus exclusivement investie de missions de service public²³. Dans les entreprises privées, anciennes entreprises publiques, certains employés sous statut de fonctionnaires ont donc été exposés à des méthodes de management d'entreprises qui ne leur sont pas forcément adaptés.

III. Mettre les valeurs du service public au centre du management

Si les deux notions que sont le management et le service public obéissent à des paradigmes différents, il nous semble pourtant possible de mettre en place un meilleur management dans la fonction publique en prenant en compte les valeurs propres à la nature du service public et en les conciliant avec une recherche de responsabilisation individuelle des agents. Dans le cadre de leurs missions, les agents du service public doivent mettre en œuvre un ensemble de valeurs et de responsabilités, directement héritées de la nature même du service public. Ainsi, on retrouve des principes telles que la continuité, la neutralité, l'égalité, la réactivité, etc.²⁴, mais aussi des responsabilités qui sont aussi bien déontologiques que financières et sociétales²⁵. Ce sont des éléments que les méthodes du management public ne semblent pas véritablement prendre en compte.

Surtout, il serait possible que se mette en place un management respectueux des différences individuelles et non plus seulement porté sur la question de la performance. Il nous paraît important que le management public porte son attention sur l'ensemble des corps qui composent la fonction publique et ne pas prescrire uniquement des règles de management générales. Chaque corps répond à des logiques différentes et soumettre les agents à un seul ensemble de règles gestionnaires ne semble pas être opportun.

L'un des rôles du service public est aussi de transmettre des valeurs. Fondamentalement liées à notre histoire commune, celles-ci doivent faire appel à l'égalité et au respect d'autrui mais également à l'intérêt général. Ainsi et comme le préconise un avis de 2017 du Conseil Économique Social et Environnemental (CESE)²⁶, il est important de réformer certaines voies d'accès aux métiers du secteur public, notamment au moyen des concours d'accès à la fonction publique, pour favoriser l'égalité des chances car si la société française est plurielle et mixte

22 CE, AG, Avis, 18 nov. 1993, *Règles relatives au personnel de France Télécom*, n°355-255, *Les Grands avis du Conseil d'État*, Dalloz, 2008, n°24, comm. L. Richer p. 275.

23 CC, déc. n° 2012-281 du 12 octobre 2012, QPC, *Syndicat de défense des fonctionnaires (maintien de corps de fonctionnaires dans l'entreprise France Télécom)*.

24 Loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, art. 1, *op. cit*

25 V. POTIER, *Déontologie de la fonction publique territoriale*, Éd. du Moniteur, 2002.

26 M. BADRÉ, N. VERDIER NAVES, rapporteurs, *L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent*, CESE, avis n° CESL1100003X, 31 janvier 2017, p. 37 et s.

alors le service public et partant, la fonction publique, doivent l'être aussi. Dès lors, le management se doit d'être lui aussi capable d'accepter la diversité.

En outre, s'il existe trois fonctions publiques, la fonction publique territoriale, la fonction publique d'État et la fonction publique hospitalière, celles-ci fonctionnent au sein de services publics dont les tâches et les métiers sont très variés et se subdivisent en plusieurs corps. Si le management a pour but de proposer une bonne qualité de vie au travail, cela doit se faire en accord avec les différences propres à chacune de ses trois fonctions publiques et à chacun de leurs corps.

Ainsi, si l'incompatibilité au plan théorique existe bien entre le service public et le management issu du secteur privé, notre discours ne doit pas être entendu comme totalement réfractaire à la mise en place du management dans la fonction publique. Il demande simplement à ce que le management tienne compte des particularités inhérentes à la fonction publique, notamment la poursuite d'un but d'intérêt général et le respect des statuts juridiques des agents, statuts dont la raison d'être historique ne doit pas être oubliée. Du reste, la diversité ne doit pas être perçue comme une faiblesse mais comme une force et une richesse pouvant permettre la mise en place d'outils utiles et pertinents. Le management doit permettre une bonne qualité de vie au travail pour les agents et l'adaptation au changement passe par un réel dialogue social et du temps laissé à l'évolution des méthodes de management. Or, cela n'a pas toujours été le cas comme en a témoigné la situation à France Télécom rappelée précédemment.

BIBLIOGRAPHIE

- BACACHE-BEAUVALLET Maya, « Rémunération à la performance. Effets pervers et désordre dans les services publics », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2011/4 (n° 189), p. 58-71
- BADRÉ Michel et VERDIER NAVES Nicole, « L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent », CESE, Avis n° CESL1100003X, 31 janvier 2017 (en ligne : http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2017/2017_03_evolution_fonction_publique.pdf)
- BEZES Philippe. « État, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 193, n° 3, 2012, p. 16-37.
- BIDOT Nelly, MAS Audrey et MATHIVET Amandine, *France TELECOM / AVSCGE Risques psychosociaux*, Expertise CHSCT, Rapport, avril 2010 (en ligne à [http://www.cfdt-ftlorraine.com/Nouveau%20Site/AVSC/rapport%20technologie/FT%20AVSCGE%20Rapport%20\(2\).pdf](http://www.cfdt-ftlorraine.com/Nouveau%20Site/AVSC/rapport%20technologie/FT%20AVSCGE%20Rapport%20(2).pdf))
- CHEVALLIER, Jacques, *Le service public*, QSJ?, PUF, 10^e édition, 2015.
- CHORIN Jacky, « Les établissements publics employant simultanément des personnels de droit public et de droit privé », *AJDA*, 2000, p. 382-392
- DJELIC Marie-Laure, L'arrivée du management en France : un retour historique sur les liens entre managérialisme et État. In : *Politiques et management public*, vol. 22, n° 2, 2004. « Une génération de réformes en management public : et après? », Actes du treizième colloque international - Strasbourg, 24 et 25 novembre 2003 - Tome 1. p. 1-17
- DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel, Tome deuxième et Tome troisième, La théorie générale de l'État*, 1923, Éditions E. de Brocard.
- GUGLIELMI Gilles, KOUBI Geneviève et LONG Martine, *Droit du service public*, LGDJ, Précis Domat, 4^e édition 2016.
- HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*, Dalloz, 2011, réédition de la 12^e édition de 1933.
- JEZE Gaston, *Les principes généraux du droit administratif, Tome 3. Le fonctionnement des services publics*, 2011, réédition de la 1^{re} édition de 1926, Editions Dalloz, Bibliothèque Dalloz.
- MELLERAY Fabrice, « Fonction publique et service public : le cas de France Télécom », *AJDA*, 2003, p. 2078-2082
- POTIER Vincent, « Les conflits de valeurs dans la fonction publique territoriale », *AJDA*, 2013, p. 1221-1225
- POTIER Vincent, *Déontologie de la fonction publique territoriale*, Editions du Moniteur, 2002.

C. Formes d'approches sociologiques du Nouveau Management Public

FORMES D'APPROCHES SOCIOLOGIQUES DU NOUVEAU MANAGEMENT PUBLIC

VINCENT RÉVIL

DOCTORANT EN SOCIOLOGIE (DCR)¹,
UNIVERSITÉ SAVOIE MONT BLANC, LLSETI

Le « Nouveau Management Public », désignant généralement l'introduction au sein du secteur public de principes de gestion issus du secteur privé, semble constituer un objet de recherche récent assez largement investi par la sociologie. L'objectif de cette présentation est de tracer succinctement divers contours à la galaxie de travaux sociologiques approchant le Nouveau Management Public à l'aide des points de convergence et de divergence que nous avons pu percevoir dans la manière dont les auteurs l'abordaient. On a ainsi classé les travaux recensés en trois formes d'approches : les approches dites ontogénétiques qui envisagent essentiellement le Nouveau Management Public en tant qu'idéologie cohérente et qui recherchent diachroniquement les processus idéels ayant autorisé son émergence (I), les approches dites technologiques qui étudient le Nouveau Management Public via un ensemble de dispositifs performatifs et transposables nouvellement institués dans le secteur public (II) et les approches dites « ancrées » qui considèrent la performativité des dispositifs du Nouveau Management Public comme toujours dépendante des spécificités des environnements locaux (III)².

I. Les approches ontogénétiques

En propos liminaires, nous avons souhaité présenter ce que nous avons classé sous le terme d'approches ontogénétiques, *i.e* des approches s'intéressant aux processus évolutifs (pas nécessairement rectilignes) ayant fait advenir le management public dans ses principes actuels – toujours mouvants et instables. L. Boltanski et E. Chiappello³ situent les sources du Nouveau Management Public dans la jointure de deux processus, inséparablement idéels et matériels, l'un touchant le monde économique et l'autre l'État moderne. Comme point de départ de leur

1 Doctorat soutenu financièrement par la région Auvergne-Rhône-Alpes.

2 L'auteur remercie D. Laforgue pour ses commentaires critiques d'une version antérieure de cet écrit.

3 L. BOLTANSKI et E. CHIAPPELLO, *Le Nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999, p. 33-165.

réflexion, on trouve l'idée⁴ que l'engagement des individus dans le capitalisme du XIX^e siècle a nécessité la constitution d'un « esprit » singulier, *i.e* d'un ensemble de croyances associées à l'ordre capitaliste qui contribuent à le justifier et à soutenir, en les légitimant et en les valorisant, les modes d'action et les dispositions qui lui sont cohérents. Cet esprit a encouragé la conversion des individus à des pratiques considérées pendant des siècles comme assez peu honorables (l'appât du gain, l'accumulation, l'usure, etc.) auxquelles on peut rajouter des pratiques dont la valorisation et le partage tendanciel sont plus récents comme le consumérisme ou la mobilité. Il se fonde sur trois croyances « déjà-là » : un (nécessaire) progrès technique, une (souhaitable) efficacité maximale du mode de production, et une (soi-disant) « coexistence pacifique » du capitalisme avec des régimes politiques dits « libéraux ». En étudiant un corpus de textes managériaux destinés aux cadres, L. Boltanski et E. Chiapello soulignent que ces raisons générales et stables dans le temps ne suffisent pas à engager « les personnes ordinaires dans les circonstances concrètes de la vie ». D'autres motifs d'engagement, d'autres justifications sont nécessaires pour faire face aux critiques – protéiformes – dont le capitalisme fait l'objet.

Les chercheurs repèrent trois temporalités successives correspondant à trois évolutions dudit esprit du capitalisme. La première temporalité (de la fin du XIX^e au début des années 1930 et correspondant à la constitution des théories « classiques » du management) érige en héros la figure du bourgeois et de l'entrepreneur et s'appuie principalement sur des justifications de libération spatiale (« sortie de la communauté »), de sécurité (celle du « foyer bourgeois »), de charité et de paternalisme ce soutenu par la croyance envers un « progrès technique » envisagé uniquement sous l'angle de ces bienfaits⁵.

Une seconde temporalité, située entre les années 1930 et les années 1960, met l'accent sur l'organisation et le « gigantisme de l'entreprise industrielle » et expose la figure du directeur. L'engagement des hommes est justifié à l'aide des opportunités – présentées comme « excitantes » – offertes aux diplômés d'accéder à des positions de pouvoirs et par la sécurité et la protection des salariés garanties par l'entreprise. S'appuyant toujours sur la croyance envers le progrès et la science, cet « esprit » se nourrit de l'espoir d'une alliance entre l'entreprise et l'État pour garantir une meilleure « justice sociale ». Les années 1960 correspondent à une évolution de la problématique du management qui développe une critique du capitalisme familial, de l'État et, à partir des années 1990, une critique des grandes organisations hiérarchisées et planifiées tant publiques que privées.

Si la nécessité de réformer l'État devient un thème incontournable dans les années 1960⁶, l'introduction de principes managérialo-gestionnaires issus du secteur privé dans les administrations publiques s'est effectuée progressivement, en

4 Cette thèse est développée initialement par Weber : M. WEBER, *L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 2004.

5 J. ELLUL, *Le Bluff technologique*, Millau, Fayard/Pluriel, 2012, p. 89-162.

6 A. BARTOLI et H. CHOMIENNE, « Le développement du management dans les services publics : évolution ou révolution ? », *Informations sociales*, 2011/5, n° 167, p. 24-35.

France, à partir des années 1970⁷. On se situe alors dans un contexte idéologique marqué par l'effondrement du bloc soviétique et par un nouveau discours critique dénonçant l'interventionnisme d'État ainsi que son incapacité à gérer efficacement ses administrations et ses services (*a contrario* du secteur privé). Le contexte économique est, pour sa part, marqué par l'avènement du néo-libéralisme et par la situation de crise récurrente à laquelle sont confrontés les pays occidentaux depuis la fin des Trente glorieuses. Les solutions⁸ apportées à ces critiques nouvelles se nomment principalement décentralisation, méritocratie et direction par objectifs. Le cadre sera désormais jugé sur la réalisation d'objectifs instanciés par des critères vus comme autant d'outils de « mesure de performance » présentés comme neutres. En effet, concomitamment, les années 1960 ont été le théâtre du rejet du principe du « jugement personnel » auquel se substitue la promotion d'un jugement « impersonnel ». Celui-ci est fondé par des résultats quantifiables et mesurés à l'aide de nouveaux dispositifs d'évaluation exposés comme autant de possibilités de réduction du rôle des relations sociales dans la réussite d'une carrière. Les années 1990 voient monter en puissance une forte critique des hiérarchies bureaucratiques via des arguments de type moraux en lien avec le rejet des rapports de domination. Des « offensives » sont menées contre la planification, jugée rigide et qui ne tiendrait pas compte de la « vraie réalité » du terrain⁹. Dernier trait marquant : l'importance des thèmes de la concurrence et du changement permanent pour suivre (nécessairement) les innovations technologiques exponentielles. Les objets d'études des dites Sciences de gestion se diversifient progressivement, celles-ci adaptant ses outils aux spécificités des organisations publiques. Il semble à certains que le rêve Saint-Simonien de « remplacer le gouvernement des personnes par l'administration des choses » puisse progressivement se mettre en place puisque

7 Années d'institution universitaire des nouvellement étiquetées « Sciences de gestion ». Auparavant, management et gestion étaient davantage présentés comme des « arts » ou des « disciplines » visant à l'amélioration de la productivité et de l'efficacité des « producteurs ». S. DAUPHIN, « Théorie du management », *Informations sociales*, 2011/5, n°167, p 6-9. Pour V. De Gaulejac ce qu'on appelle les « sciences de la gestion », ne sont « pas conçues pour comprendre, mais pour optimiser le fonctionnement des organisations afin de les adapter aux objectifs fixés par ceux qui les dirigent ». Ces sciences apparaissent en effet comme des sciences au service de l'action – et non plus de la compréhension –, ce qui invite à s'interroger aux rapports entre pouvoir et savoir ainsi qu'aux enjeux épistémologiques, métathéoriques et politiques tapis derrière la production des connaissances. V. DE GAULEJAC, *La Recherche malade du management*, Versailles, Quæ, 2012, p. 10.

8 Qui paraissent davantage sémantiques que matérielles. Tout se passe en effet comme si les individus au pouvoir ont l'habitude d'envisager leurs actions de façon hylémorphique, une idée devant imposer une forme. À partir d'idées simples sur ce qu'est le monde, ils prévoient les changements à apporter. Tant pis si la réalité matérielle, bien plus complexe, ne se conforme pas à leur prédiction, celle-ci étant, de toute façon, largement réduite à des catégories de pensées simples. On peut trouver un développement de cette thèse dans le chapitre « Zone blanche de l'imagination. Essai sur la stupidité structurelle », *Bureaucratie*, D. GRAEBER, *Les liens qui libèrent*, Lonrai, 2017, p. 57-124.

9 Ce qui semble avoir eu pour effet paradoxal de faire exploser la bureaucratiation (cf D. GRAEBER, « La loi d'airain du libéralisme et l'ère de la bureaucratiation totale », *ibid.* p.9-56.)

les moyens technico-gestionnaires de le réaliser s'avèrent aujourd'hui disponibles pour ceux qui le désirent¹⁰.

II. L'approche technologique

Par-delà les approches essentiellement diachroniques présentées ci-dessus, d'autres approches, que nous avons appelées « approches technologiques », envisagent le Nouveau Management Public comme principalement constitué par des dispositifs managérialo-gestionnaires multiformes et performatifs. Le Nouveau Management Public est ainsi envisagé essentiellement comme une technologie d'exercice du pouvoir.

Parmi ces dispositifs, les pratiques de l'évaluation et de la quantification occupent une large part. De façon générale, les travaux de sociologie de la quantification expliquent que comprendre le chiffre nécessite de se défaire de deux idées : que celui-ci est neutre et « objectif ». Les statistiques ne sont pas seulement des reflets passifs des phénomènes qu'elles prétendent résumer, mais contribuent à les faire exister et à les former¹¹. Dès lors, les effets de la quantification sont envisagés sous l'angle de la construction et de l'institutionnalisation de catégories de perception du monde, de manières de définir la réalité¹². Conséquemment, la statistique apparaît comme une ressource particulièrement efficace pour contribuer à la définition d'un problème public et légitimer des actions politiques.

D'autres travaux prolongent ces analyses en mettant en évidence la manière dont les indicateurs statistiques (de qualité, de performance...) orientent les comportements des agents, encadrent et guident leurs choix et leurs actions en imposant des catégories de pensée et de jugement¹³. En cela, les indicateurs fonctionnent comme une « technologie invisible »¹⁴ et sont la base d'une nouvelle biopolitique¹⁵. Insérés dans des dynamiques sociales, ils sont mobilisés pour défendre ou, *a contrario*, remettre en cause la légitimité des règles sociales et des normes dont ils sont porteurs, voire pour (re)définir les territoires professionnels (l'ensemble des activités qui s'inscrit dans une « profession »). Un nombre important de travaux sont ainsi consacrés aux technologies quantitativistes utilisées par le Nouveau Management Public en interrogeant les fondements épistémologiques, les non-sens et les (nombreux) paradoxes et contradictions contenus dans les justifications de pratiques telles que le benchmarking, l'évaluation permanente des salariés, l'injonction à la performance, à faire « toujours mieux avec moins

10 A. OGIEN, « La gouvernance, ou le mépris du politique », *Cités*, 4/2007, n° 32, p. 137-156.

11 A. DESROSIÈRES, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte/Poche, 2010, p. 7-25.

12 S. TISSOT, « Identifier ou décrire les « quartiers sensibles » ? Le recours aux indicateurs statistiques dans la politique de la ville », *Genèses*, 54/1, 2004, p. 90-111.

13 J.-C. MOISDON, *Du mode d'existence des outils de gestion*, Paris, Seli Arslan, 1997.

14 M. BERRY, *Une technologie invisible ? L'Impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*, Paris, CRG, École polytechnique, 1983.

15 D. FASSIN, « Évaluer les vies : essai d'anthropologie biopolitique », *Cahiers internationaux de sociologie*, 1/2010, n° 128-129, p. 105-115.

de moyens», ou encore à l'excellence pour tous. La pratique de l'évaluation est interrogée, par exemple en mettant l'accent sur le fait que « mesurer n'est pas évaluer » ce malgré la prise de pouvoir des dispositifs de mesure et l'automatisation du jugement sur le travail d'autrui, automatisation résultant de l'attitude très répandue consistant à comprendre les résultats sans réflexivité analytique, comme si ceux-ci « parlaient d'eux-mêmes »¹⁶. A. Cicourel¹⁷ pose pourtant le « problème de la validité écologique » des enquêtes quantitatives, notamment celles portant sur des phénomènes subjectifs (opinion, satisfaction...). Il se demande si ces instruments saisissent les conditions de la vie quotidienne ainsi que les opinions, les valeurs, les attitudes et le savoir de base de ceux qui sont étudiés tels qu'ils les expriment dans leur habitat naturel et dans le cours de leur vie quotidienne. Autrement dit, les thèmes et problèmes à propos desquels des individus sont interrogés se confondent-ils avec ceux débattus dans les contextes quotidiens des répondants ou reflètent-ils davantage le mode de représentation de la réalité de leurs concepteurs ? Malgré l'absence de réponse adéquate à ce type de problème¹⁸, on constate une inflation de la quantification produisant *in fine* une situation décrite comme de la quantophrénie¹⁹, une « maladie de la mesure » dans laquelle tout ce qui permet de se représenter la réalité doit être mesuré donc mesurable.

Un discours se généralise affirmant l'absolue nécessité de disposer (d'un maximum) de données quantifiées. Cette nécessité paraît justifiée par une philosophie politique particulière que D. Martucelli nomme la « philosophie de l'évaluation »²⁰. Celle-ci a vocation à minimiser toutes différences entre la gestion des organisations, qu'elles soient publiques ou privées, à but lucratif ou non. Elle appelle à un découpage clair des fonctions dites de pilotage et les fonctions administratives. Cette philosophie repose sur la vision d'un citoyen consommateur de service public : « l'usager », à qui il convient de ne plus offrir de prestations standardisées, mais d'adapter le service à ses besoins présumés afin de lui proposer des prestations de « qualité ». D. Martucelli se propose de critiquer l'approche singulièrement quantitative de l'évaluation du secteur public en reprenant point

16 M.-A. DUJARIER, « L'automatisation du jugement sur le travail. Mesurer n'est pas évaluer », *Cahiers internationaux de sociologie*, 1/2010, n° 128-129, p. 135-159.

17 A. CICOUREL, *Le raisonnement médical, – Une Approche socio-cognitive* (textes parus entre 1981 et 1995, introduction originale d'Aaron V. Cicourel), textes réunis et présentés par Pierre BOURDIEU et Yves WINKIN, Paris, Éditions du Seuil, 2002, p. 36. Rajoutons que P. Bourdieu pose un problème analogue lorsqu'il écrit : « un des effets les plus pernicieux de l'enquête d'opinion consiste précisément à mettre les gens en demeure de répondre à des questions qu'ils ne se sont pas posées », c'est-à-dire un « effet d'imposition de problématique ». P. BOURDIEU, « L'opinion publique n'existe pas », *Questions de sociologie*, Paris, Éditions de Minuit, 1984, p. 222-235.

18 Paraissant pourtant nécessaire pour qui se targue de « mettre l'usager au cœur ».

19 Terme au départ forgé par P. Sorokin, (P. SOROKIN, *Tendances et déboires de la sociologie américaine*, Aubier/Montaigne, Paris, 1959) pour décrire et critiquer la situation de la sociologie des années 1950 et largement transposé depuis.

20 D. MARTUCCELLI, « Critique de la philosophie de l'évaluation », *Cahiers internationaux de sociologie*, 1/2010, n° 128-129, p. 27-52.

par point les huit principes forts de la « philosophie de l'évaluation » sur laquelle reposerait l'ensemble de la doxa légitimatrice du Nouveau Management Public :

- Contre l'idée que tout est susceptible d'être mesurable et donc soumis à l'évaluation, il rappelle l'illusion de pouvoir mesurer des activités humaines complexes et diversifiées.
- Contre l'idée que tout le monde se doit d'être évalué et mis en concurrence, il montre que l'évaluation reste tributaire de l'ordre hiérarchique en place.
- Contre l'idée que l'évaluation assure une gestion plus transparente du pouvoir, il indique que l'évaluation, loin d'attiser de la transparence, est soumise à un jeu stratégique implicite et que la triche au résultat se développe.
- Contre l'idée que l'évaluation en tant que mode de gestion assure la meilleure utilisation possible des ressources économiques et humaines, il signale le paradoxe du surcoût que représente la pratique de l'évaluation – généralement confiée à des cabinets privés ou à de nouveaux personnels gestionnaires.
- Contre l'idée que celle-ci augmente l'efficacité, il rappelle que l'évaluation devient un principe qui réorganise l'activité selon ce qui sera mesuré, qu'elle a donc un rôle performatif.
- Contre l'idée qu'elle motive « maximale » les acteurs, il souligne les formes destructrices que l'évaluation peut avoir sur eux ce qui *de facto* les empêchent d'être au maximum de leur efficacité.
- Contre l'idée que l'évaluation légitime les organisations, il montre que celle-ci est tout autant corollaire d'un effet de crise de légitimité.
- Contre l'idée enfin qu'elle inaugure une nouvelle ère dans la rationalisation de nos sociétés, il rappelle que l'évaluation est une croyance collective basée sur l'affirmation d'une maîtrise possible de l'activité via une réactivité « maximale » de l'organisation, et qu'elle augure principalement une alliance entre l'État et le secteur marchand.

Quant aux effets conjugués des idéologies et des instruments du Nouveau Management Public sur les pratiques professionnelles, c'est le plus souvent leur dimension normative qui est révélée, *i.e* leur faculté de générer une redéfinition nécessaire de leur activité par les agents²¹, engendrer leur dépossession (relative) de la maîtrise du temps, et se révéler *in fine* comme des modes désincarnés de contrôle social contraignants l'action.

Certaines études montrent comment la conversion cognitive des professionnels aux principes du Nouveau Management Public a conduit les individus à adopter envers autrui des postures et attitudes nouvellement valorisées, mais mettant à mal les relations sociales. C'est le cas, par exemple, du cynisme, de l'indifférence voire de l'antipathie – l'opposé de la sympathie, cette capacité

21 V. BOUSSARD, « Les policiers de la sécurité publique et l'obligation de faire du chiffre », V. BOUSSARD, D. DEMAZIERE et P. MILBURN (dir.), *L'Injonction au professionnalisme*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2010, p. 107-119.

à ressentir les affects et les émotions des autres. L'antipathie se manifeste, par exemple, concrètement lorsqu'on parvient à dire d'une violence envers un subordonné qu'elle n'est rien que «la contrepartie nécessaire d'un objectif opérationnel de réorganisation absolument capital au service»²². De manière générale, la déshumanisation et la violence corrélative à l'assimilation, par les gestionnaires, des hommes à des charges, des coûts, des dépenses, des ressources productives sont régulièrement mises en lumière. L'épuisement et l'abattement des agents se propagent, tout comme la crise des vocations et l'éparpillement cognitif. Un collectif pluridisciplinaire réunissant psychologues, sociologues, médecins, psychanalystes, chimistes, philosophes, physiciens ou encore magistrats est créé dans le but de «résister à la destruction volontaire et systématique de tout ce qui tisse le lien social» induit par la course à la performance instaurant une «nouvelle forme de barbarie»²³. D. Courpasson²⁴ montre comment les modes de gestion des carrières s'inscrivent, au titre de la décentralisation des activités et de la responsabilisation, dans une logique de management qui contraint l'individu à l'obéissance. Il note que ces nouveaux modes de management, s'ils incitent au risque et récompensent collectivement le succès punissent paradoxalement individuellement l'échec. S. Laugier et A. Ogien²⁵ analysent la manière dont – dans un certain nombre de secteurs de l'action publique (écoles, universités, hôpitaux, justice) – les réformes néomanagériales conduisent les professionnels à se sentir dépossédés de leur propre activité, interdits de déployer les compétences qui leur semblent nécessaires à l'exercice de leur métier et les exclus finalement de la définition de leur mission. L'un des mécanismes centraux de dépossession est l'imposition d'une «certaine qualité»²⁶ comme impératif moral²⁷, et par

22 G. RENO, «Les laboratoires de l'antipathie. À propos des suicides à France Télécom», *Revue du MAUSS*, vol. 35, n° 1, 2010, p. 151-162.

23 R. GORI, B. CASSIN, et C. LAVAL (dir.), *L'Appel des appels: Pour une insurrection des consciences*, Paris, éd. Mille et une nuits, 2009, p. 11-23.

24 Y. DALLA PRIA, S. MIGNOT-GÉRARD, V. REICHER-BROUARD, «Courpasson David, *L'action contrainte. Organisations libérales et domination*», *Revue française de sociologie*, 2002, 43-1. p. 164-167.

25 S. LAUGIER, A. OGIEN, *Pourquoi désobéir en démocratie?*, Paris, La Découverte, 2010, p. 65-87.

26 «Certaine qualité» construite à l'aide de critères mesurables instanciés en amont des enquêtes et donc à ne pas confondre avec l'appréciation subjective réalisée par les personnes lorsqu'elles évaluent la qualité d'un «quelque chose» auxquelles elles sont confrontées.

27 V. De Gaulejac note l'autoréférentialité des justifications promouvant l'idéal de qualité et des moyens de l'atteindre, celles-ci se déclinant à partir d'un certain nombre de notions formant une équation «magique»: Qualité = Excellence = Efficience = Progrès = Performance = Objectivité = Engagement = Satisfactions des besoins = Adhésion = Qualité... Ces termes, utilisés de façon récurrente comme si leur signification était évidente, sont analysés comme formant un discours qui se ferme continuellement sur lui-même, un discours *insignifiant* dans lequel chaque terme peut-être remplacé par un autre dans un système d'autojustification circulaire.

conséquent des processus d'évaluation de celle-ci qui font du renseignement des enquêtes la nouvelle centralité des activités professionnelles des agents.

De façon générale, et si l'on admet que toutes idéologies et toutes technologies peuvent nécessairement faire l'objet de critiques, disons que si l'intérêt et les connaissances que les méthodes de gestion issues du secteur privé peuvent apporter peuvent être généralement reconnues, c'est leur prétention à l'universalité et la démesure de leur pouvoir instituant, quasi-hégémonique sur toutes autres grilles de lectures du social et générant corrélativement l'invisibilisation et la modification de tout un pan de la réalité tout en déstabilisant voire détruisant les accords informels auparavant « négociés » quotidiennement par les agents d'une organisation²⁸, qui font l'objet de nombreuses interrogations (et préoccupations). Rajoutons enfin la crainte de voir substituer au politique une gouvernance automatisée négligeant certains principes élémentaires de la dite démocratie représentative. Ainsi dans la gouvernance, « il ne s'agit plus de gouverner, mais de poser des règles et de garantir leur bonne application. L'État n'apparaît plus qu'à l'origine (fixation des normes) des processus sociaux, tout l'entre-deux étant régi par la concurrence. »²⁹. Il faut néanmoins tenir compte des résistances et des forces d'inertie qui freineront le mouvement, parfois de la part des politiques eux-mêmes qui voient souvent d'un mauvais œil le transfert de pouvoir induit par la gouvernance.

III. Les approches ancrées

Au-delà de ces résultats généraux et déclinables d'autres recherches, « ancrées », s'intéressent plus particulièrement aux effets, directs ou « rebonds », souvent non souhaités parce qu'impensés, de l'introduction des instruments du Nouveau Management Public sur les individus et les services selon les environnements locaux spécifiques dans lesquels ils sont immergés. P. Martin³⁰ montre par exemple que la reconfiguration du dispositif d'accueil dans une caisse primaire d'assurance maladie – parallèle à la mise en application de la couverture maladie universelle – tend à la rationalisation de l'activité en imposant des normes quantitatives. La nouvelle politique managériale classe les usagers en trois catégories (les « bons » assurés, les « mauvais » assurés en voie de désaffiliation, les « assistés »). Ce classement « gère le flux » et répartit la file d'attente sur trois niveaux d'accueil, chaque niveau étant assorti d'une durée d'entretien spécifique. Ce nouveau dispositif d'accueil est articulé à un système d'évaluation de la qualité de service qui tend à invisibiliser la file d'attente des personnes les plus précaires.

28 A. STRAUSS, *La Trame de la négociation. Sociologie qualitative et interactionnisme*, Paris, L'Harmattan, 1992, p. 87-113.

29 P. MOREAU DEFARGES, *La Gouvernance*, Paris, Presses universitaires de France, 2003, p. 27.

30 P. MARTIN, « Gestion de la file d'attente et invisibilisation des précaires. Mensonge institutionnalisé dans une caisse d'assurance maladie », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 4/2011, n° 189, p. 34-41.

Il est en outre utilisé pour apprécier les performances et développer la mise en concurrence des salariés.

Pour ce qui en est de la justice, L. Willemez³¹ montre comment les réformes instituées à partir de 2007 en France par la révision générale des politiques publiques (RGPP) conduisent à transformer le sens et les formes de l'exercice pratique de la fonction de juger, pour les professionnels du droit comme pour les justiciables. Il note que les logiques managériales à l'œuvre transformant, par exemple, le justiciable en « usager » et l'institution judiciaire en « service public de la Justice », s'accompagnent de l'imposition de nouvelles exigences – efficacité, rapidité, baisse des stocks d'affaires, meilleure information des usagers, économies budgétaires etc. – qui rompent avec la spécificité et l'autonomie traditionnelle de l'espace judiciaire par rapport au « social ». Il met en exergue à la fois les mouvements de dépossession vécus par les acteurs de la justice et l'affaiblissement des formes d'accès au droit. Dans l'enseignement supérieur, les constats d'un usage sauvage du benchmarking et d'une baisse corrélative de la qualité des productions scientifiques font quasi-unanimités. D'autres études mettent en avant le travail créatif de négociation et de recomposition accompli par certains fonctionnaires pour redéfinir leur activité en tentant de faire correspondre certains éléments des grilles de lecture managériales et les éléments qu'ils jugent indispensables à leurs pratiques professionnelles. Cela peut conduire, par exemple chez certains gardes forestiers, à l'élaboration et à la promotion d'indicateurs par les fonctionnaires eux-mêmes³². En ce qui concerne la santé, la nouvelle gestion des personnels réduit drastiquement les effectifs, fait tourner les équipes à flux tendu et génère la multiplication des arrêts de travail, ceci banalisant le sous-effectif et dégradant d'autant la prise en charge des patients.

Les infirmières se disent éloignées du chevet des malades par la démultiplication de leurs tâches de renseignement. P. Chanial³³ relève le sentiment très partagé d'un déni de confiance à l'égard des soignants et l'écart remarquable entre ce que les gestionnaires définissent comme « qualité de soin » et ce que les soignants, en particulier les infirmières, désignent sous le même terme. Il s'interroge sur ce que peut signifier pour des soignants la substitution d'une obligation de résultat à une obligation de moyens. La nécessité de renseigner tous les actes médicaux conduit à la tarification d'une multitude d'actes auparavant « gratuits » (comme le simple renouvellement d'une ordonnance de pilule) et érode la part d'ineffable et de don (notamment de « don de vie ») dans la relation de soin. Le soignant procure du vital – ce qui justement n'a pas de prix, mais fait toute la particularité et la difficulté de la relation de soin. Pour le patient, la relation de soin comporte le risque de s'en remettre totalement au soignant, non seulement en lui donnant sa confiance, mais en lui confiant son corps et sa vie en

31 L. WILLEMEZ, « Réformisme managérial et transformation de sens : justiciables et professionnels face à la « modernisation » de la justice », *Savoir/Agir*, 2010/4, n° 14, p. 17-22.

32 B. BENOÎT, « Itinéraire d'un indicateur forestier. De l'émergence et de l'enrôlement », *Revue française de gestion*, 1/2008, n° 181, p. 97-110.

33 P. CHANIAL, « Le New Public Management est-il bon pour la santé ? Bref plaidoyer pour l'ineffable dans la relation de soin », *Revue du MAUSS*, 2010/1, n° 35, p. 135-150.

attendant ce contre-don vital. La vision d'un consommateur ou d'un usager de service public invisibilise tant l'activité du patient dans le processus de soin, par exemple dans l'établissement du diagnostic, que la relation particulière unissant médecin et patient. L'impératif gestionnaire d'optimisation du temps malmène la temporalité spécifique à la relation de soin qui suppose que les soignants puissent – du moins en partie – être maîtres de ce temps, encourage les sorties rapides, favorise la maltraitance des patients « fragilisés » et accroît *in fine* les potentialités d'erreurs médicales. Enfin L. Demailly³⁴ note le déclin (relatif) du secret médical via l'injonction de travail en équipe et en réseau s'incarnant sous la notion nouvelle de « secret partagé » qui conduit, dans certains secteurs (notamment la psychiatrie), au paradoxe suivant : le principal exclu du secret professionnel partagé risque d'être le patient lui-même.

Cette brève revue de littérature semble mettre en lumière que le Nouveau Management Public se présente comme un objet pluridimensionnel. Invoqué par des travaux polymorphes oscillant entre études des idéologies, des pratiques et des effets, ceux-ci l'envisagent à travers de multiples échelles d'espace et de temps et lui attribuent des modes d'existence pluriels quoique compossibles. Quant à son caractère performatif, deux approches semblent en tension : d'un côté les chercheurs soutenant l'existence d'effets transposables et mécaniques indépendants de l'organisation concernée et, de l'autre, ceux qui insistent davantage sur une génération nécessairement indéterminée, relative au contexte, des transformations affectant les organisations au sein desquelles se développent certaines des pratiques assimilables au Nouveau Management Public. Pour conclure, nous dirions que le paradoxe principal du Nouveau Management Public semble être que, sous couvert idéologique de diminuer le poids bureaucratique dans les organisations, celui-ci a provoqué une inflation de règles qui n'a fait que l'alourdir davantage, augmentant d'autant la violence qui lui est irrémédiablement corrélé.

34 L. DEMAILLY, « Le “Nouveau Management Public” de la santé et les politiques du secret », *ESSACHESS. Journal for Communication Studies*, vol. 6, n° 2(12) / 2013.

BIBLIOGRAPHIE

- BARTOLI Annie et CHOMIENNE Hervé, « Le développement du management dans les services publics: évolution ou révolution? », *Informations sociales*, 2011/5, n° 167, p.24-35.
- BENOIT Bernard, « Itinéraire d'un indicateur forestier. De l'émergence et de l'enrôlement », *Revue française de gestion*, 1/2008, n° 181, p. 97-110.
- BERRY Michel, *Une technologie invisible? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains*, Paris, CRG, École polytechnique, 1983.
- BOLTANSKI Luc et CHIAPELLO Ève, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.
- BOURDIEU Pierre, *Questions de sociologie*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1984.
- BOUSSARD Valérie, « Les policiers de la sécurité publique et l'obligation de faire du chiffre », *L'Injonction au professionnalisme*, BOUSSARD Valérie, DEMAZIERE Didier et MILBURN Philip (dir.), Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2010.
- CHANIAL Philippe, « Le New Public Management est-il bon pour la santé? Bref plaidoyer pour l'ineestimable dans la relation de soin », *Revue du MAUSS*, 2010/1, n° 35, p. 135-150.
- CICOUREL Aaron, *Method and Measurement in Sociology*, New York, Free Press, 1964.
- DALLA PRIA Yan, MIGNOT-GERARD Stéphanie, REICHER-BROUARD Valérie, « Courpasson David, L'action contrainte. Organisations libérales et domination », *Revue française de sociologie*, 2002, 43-1. p. 164-167.
- DAUPHIN Sandrine, « Théorie du management », *Informations sociales*, 2011/5, n°167, p. 6-9.
- DE GAULEJAC Vincent, *La Recherche malade du management*, Versailles, Quæ, 2012.
- DE GAULEJAC Vincent, « La part maudite du management: l'idéologie gestionnaire », *Empan*, 1/2006, n°61, p. 30 – 35.
- DEMAILLY Lise, « Le nouveau management public de la santé et les politiques du secret », *ESSACHESS. Journal for Communication Studies*, vol. 6, no. 2(12) / 2013.
- DESROSIERES Alain., *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte/Poche, 2010.
- DUJARIER Marie-Anne, « L'automatisation du jugement sur le travail. Mesurer n'est pas évaluer », *Cahiers internationaux de sociologie*, 1/2010, n° 128-129, p. 135-159.
- ELLUL Jacques, *Le Bluff technologique*, Millau, Fayard/Pluriel, 2012.
- FASSIN Didier, « Évaluer les vies essai d'anthropologie biopolitique », *Cahiers internationaux de sociologie*, 1/2010, n° 128-129, p. 105-115.

- GORI Roland, CASSIN Barbara et LAVAL Christian (dir.), *L'Appel des appels: Pour une insurrection des consciences*, Paris, éd. Mille et une nuits, 2009.
- GRAEBER David, *Bureaucratie, Les liens qui libèrent*, Lonrai, 2017.
- LAUGIER Sandra et OGIEN Albert, *Pourquoi désobéir en démocratie?*, Paris, La Découverte, 2010.
- MARTIN Pascal, «Gestion de la file d'attente et invisibilisation des précaires. Mensonge institutionnalisé dans une caisse d'assurance maladie», *Actes de la recherche en sciences sociales*, 4/2011, n° 189, p. 34-41.
- MARTUCCELLI Danilo, «Critique de la philosophie de l'évaluation», *Cahiers internationaux de sociologie*, 1/2010, n° 128-129, p. 27-52.
- MOREAU DEFARGES Philippe, *La Gouvernance*, Paris, Presses universitaires de France, 2003.
- MOISDON Jean-Claude, *Du mode d'existence des outils de gestion*, Paris, Seli Arslan, 1997.
- OGIEN Albert, «La gouvernance, ou le mépris du politique», *Cités*, 4/2007, n° 32, p. 137-156.
- RENOU Gildas, «Les laboratoires de l'antipathie. À propos des suicides à France Télécom», *Revue du MAUSS*, vol. 35, n° 1, 2010, p. 151-162.
- SOROKIN, Pitirim, *Tendances et déboires de la sociologie américaine*, Aubier/Montaigne, Paris, 1959.
- STRAUSS Anselm, *La Trame de la négociation. Sociologie qualitative et interactionnisme*, Paris, L'Harmattan, 1992.
- TISSOT Sylvie, «Identifier ou décrire les «quartiers sensibles»? Le recours aux indicateurs statistiques dans la politique de la ville», *Genèses*, 54/1, 2004, p. 90-111.
- WEBER Max, *L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 2004.
- WILLEMEZ Laurent, «Réformisme managérial et transformation de sens: justiciables et professionnels face à la «modernisation» de la justice», *Savoir/Agir*, 2010/4, n° 14, p. 17-22.

PARTIE 2
MISE EN ŒUVRE ET CARACTÈRE
DU MANAGEMENT PUBLIC

La page théorique tournée, c'est l'expérience des managers des services publics qui est à présent mise en valeur sous la forme d'un débat et d'un témoignage.

A. L'expérience des praticiens du management public

B. Témoignage

A. L'expérience des praticiens du management public

Les intervenants :

- Mme Térésa Audoire, Directrice des ressources humaines – ville de La Motte Servolex (Savoie), membre de l'Association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH de Savoie)
- M. Bertrand Charpin, Responsable de la formation professionnelle à la Direction départementale des finances publiques de la Haute-Savoie (DDFIP 74), conseiller formation.
- Mme Valérie Bouvier, Directrice adjointe du Centre de gestion de la Haute-Savoie (CDG74)
- M. Xavier Jouannet, Colonel, ancien Directeur du Service départemental d'incendie et de secours de la Savoie (SDIS 73)
- M. Jacques Morisot, Consultant accompagnateur de collectivités (JMA-RH) et élu local
- M. Jean-François Joye, Professeur de droit public à l'Université Savoie Mont Blanc, Directeur de formation et directeur d'une unité de recherche (CDPPOC).

Les thèmes :

- 1. L'émergence des questions de management dans la carrière
- 2. L'adaptation des services au rythme des réformes
- 3. La mise en pratique des techniques de management
- 4. Management et efficacité des services
- 5. L'avenir du management dans la fonction publique
- 6. Prolongements: questions posées aux managers

1. L'ÉMERGENCE DES QUESTIONS DE MANAGEMENT DANS LA CARRIÈRE

M. Joye. La partie théorique et doctrinale de ce séminaire a permis de rappeler les soubassements historiques, juridiques et sociologiques du management dans la fonction publique. Nous allons à présent aborder la mise en œuvre des techniques managériales. Celle-ci est inspirée à la fois par une conception bureaucratique, parfois datée mais prégnante car encore porteuse de repères clairs dans le secteur public, et par une conception plus axée sur la notion de performance, récente mais discutée car porteuse de changements et parfois d'inquiétudes. Nous allons tenter de décrire la conciliation qui émerge progressivement dans la fonction publique française de ces deux conceptions. Cette conciliation véhicule dans son sillage de nouvelles pratiques managériales, souvent propres à chaque administration. Pour ce faire, nous avons réuni des managers d'horizons administratifs divers, lesquels vont tout d'abord nous expliquer comment les questions managériales ont émergé dans leur pratique.

Mme Audoire. Je suis Directrice des ressources humaines Ville et CCAS depuis cinq ans au sein de la Commune de La Motte Servolex en Savoie, 12 000 habitants, 4^e ville de Savoie et 2^e ville de la Communauté d'agglomération Chambéry Métropole Cœur des Bauges. Il y a 350 agents et depuis les réformes territoriales, la politique des ressources humaines de la collectivité évolue et les services doivent continuellement s'adapter.

M. Charpin. Je suis fonctionnaire d'État, conseiller formation à la Direction Générale des Finances Publiques, rattachée au Ministère de l'Économie et des Finances. Je suis chargé du recensement des besoins en formation, du recrutement des formateurs et de l'animation de certains modules, notamment à destination des cadres intermédiaires. J'ai été adjoint au contrôleur financier en Champagne-Ardenne, qui était une mission différente, où il fallait accompagner la mise en œuvre de la LOLF.

Mme Bouvier. Mon parcours est atypique puisque j'ai commencé ma carrière en tant que fonctionnaire d'État où j'ai pu avoir à connaître des questions managériales dès mes premiers postes puisque j'étais agent du Ministère de la Justice en tant que chargée de la direction des greffes. Les questions managériales ont toujours été présentes, que ce soit de manière directe ou indirecte, dans l'ensemble des postes que j'ai occupés. Je mentionnerais tout de même un écueil à savoir que lorsque nous sommes formés en tant que cadre de la fonction publique d'État, le volet managérial n'est que très peu abordé. Tandis que mon parcours de formation est juridique, du jour au lendemain j'ai eu la charge d'une équipe de dix

personnes sans avoir eu les outils nécessaires au management. Dans le cadre de l'évolution d'une carrière, on se retrouve rapidement face à la gestion d'une équipe et le management n'est pas un métier pour lequel nous avons reçu la formation adéquate. Les premiers pas se font alors au « feeling » et puis, au fur et à mesure, la nécessité de se former devient importante pour avoir les outils afin de piloter et gérer les équipes de la meilleure des façons. Les équipes pouvant augmenter en taille au fur et à mesure de notre évolution de carrière. J'ai intégré ensuite la fonction publique territoriale et j'ai eu à gérer une équipe de 350 agents en tant que directrice générale d'une intercommunalité. Les questions managériales sont donc des questions auxquelles nous sommes très vite confrontés sans être forcément bien préparés pour les affronter. Aujourd'hui, la formation dans ce domaine est meilleure mais il y a quinze à vingt ans, ce n'était pas la priorité. Je considère qu'être manager est un métier à part entière.

M. Morisot. Je suis aussi juriste de formation mais j'ai eu la volonté dès mon parcours universitaire de travailler dans le monde des collectivités territoriales. J'ai eu l'opportunité de passer le premier concours d'attaché communal qui avait pour but de former des gestionnaires et des « encadrants ». Si en 1980, nos missions étaient des missions « techniques » et d'encadrement de personnel, ces dernières ont fortement évolué, et plus que « d'encadrement », il fut question, dès les années suivantes de management. Dans ma première collectivité j'ai occupé différents postes dont celui de secrétaire général (entendre aujourd'hui directeur général des services - DGS) d'une commune de 250 agents. J'ai ensuite travaillé au Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) pendant sept ans, où j'ai notamment eu pour charge d'accompagner les collectivités locales sur leurs formations internes ou externes. De nombreuses formations que j'ai pu faire traitaient avant tout du management. Depuis dix-huit ans, j'ai quitté la fonction publique et j'accompagne les collectivités territoriales afin de les aider à répondre aux problématiques managériales et de gestion des ressources humaines.

M. Jouannet. Ancien patron des sapeurs-pompiers de la Savoie, je suis juriste de formation. Parallèlement, lauréat du Conservatoire National de Musique, j'ai pu enseigner la musique pendant quatre ans au sein de l'éducation nationale afin de financer mes études, mais j'ai découvert après que c'était aussi une excellente préparation aux fondamentaux du management. Puis, après l'École des Officiers de l'Armée de l'Air, j'ai suivi le parcours de l'ENSOSP (École Nationale Supérieure des officiers de Sapeurs Pompiers). Ma carrière au sein des sapeurs-pompiers a débuté en région parisienne, dans l'Essonne, où l'on m'a confié le commandement opérationnel d'un important Centre de Secours près de Paris. Par la suite, après concours PREP-ENA et cycle IHEDN (Institut des Hautes Études de Défense Nationale), j'ai exercé dans plusieurs départements les fonctions de Directeur de SDIS, établissement public qui gère en France tous les sapeurs pompiers d'un département. J'ai donc eu la chance de gérer et manager des agents opérationnels de différents statuts, mais aussi des agents administratifs et techniques relevant

de la fonction publique territoriale. Ce fut une expérience passionnante sur le plan humain, vu la diversité des missions, des statuts et des effectifs (2 500 en Savoie), mais aussi très enrichissante compte tenu de l'accélération des réformes législatives et réglementaires concernant les activités de sécurité civile ces quinze dernières années.

2. L'ADAPTATION DES SERVICES AU RYTHME DES RÉFORMES

Dans la fonction publique, les réformes se succèdent à un rythme soutenu. Quelles évolutions avez-vous perçues au fil des réformes? Quels ont été les moyens ou les instruments permettant une adaptation progressive du service?

M. Joye. La succession des réformes administratives (décentralisation, LOLF, etc.) pose un défi aux services en ce qu'ils doivent constamment s'adapter à un enchaînement d'objectifs. Il arrive, alors que les effets d'une réforme ne sont pas encore concrétisés, qu'une nouvelle réforme soit mise en place. Comment parvenez-vous à gérer cet enchaînement en tant que manager?

Mme Audoire. Le premier élément qui a eu un impact important sur les services est la baisse des dotations de l'État et sa répercussion sur les collectivités. On peut rappeler qu'à travers la baisse des dotations versées par l'État, les collectivités participent très fortement à l'effort national de maîtrise des dépenses publiques. Tous les services sont concernés. Ensuite, il y a évidemment la réforme territoriale et les collectivités sont amenées à mutualiser certains services. Les communes qui font partie des intercommunalités doivent mettre en œuvre un schéma de mutualisation afin de proposer aux habitants et entreprises des services performants, tout en continuant à investir. Dans ce contexte de contrainte financière, la Direction des ressources humaines se doit d'accompagner les services dans une gestion optimisée des ressources humaines. Les managers doivent s'adapter aux fréquentes réorganisations institutionnelles et faire adhérer leurs équipes. Il faut les aider à répondre aux besoins des usagers, dont les attentes évoluent et deviennent de plus en plus individuelles. Des formations aussi bien internes qu'externes sont ainsi mises en place. Dans ce cadre, le CNFPT accompagne les managers notamment dans la conduite du changement.

M. Charpin. Nous sommes confrontés à un droit positif en mouvement permanent, avec des changements d'importance depuis l'année 2000. Le sénateur Alain Lambert et le député Didier Migaud ont porté une initiative parlementaire qui sera soutenue par le pouvoir exécutif et qui aboutira au vote de la loi n°2001-692 du 1^{er} août 2001 (loi organique relative aux lois de finances - LOLF). Le ministère des finances et la DGFIP en particulier, se sont fortement investis dans la mise en œuvre de cette réforme. Il s'agissait de se mettre au diapason de cette volonté renforcée de contrôle parlementaire, qui développe notamment l'idée d'une évaluation par la performance. Le droit des finances publiques a été reconstruit, selon une logique de projets, avec le déploiement de budgets opérationnels de programme (BOP). Il a fallu former l'ensemble des agents à ces nouvelles pratiques, les ordonnateurs de l'État en premier.

La direction départementale des finances publiques de Haute-Savoie emploie un millier d'agents, le directeur départemental est en charge du dialogue de performance avec son réseau territorial (trésoriers, chefs de service fiscaux) après avoir négocié pour lui-même ses objectifs avec l'administration centrale. Il s'agit d'un dialogue de performance global, puisque l'on prend en compte l'adéquation entre les moyens et les résultats, en insistant sur la mesure des objectifs de la qualité de vie au travail.

Outre la LOLF, les services de l'État ont eu à mener récemment, en 2007, la Réforme générale des politiques publiques (RGPP), qui est à l'origine de la création de la DGFIP au sein du Ministère des Finances, procédant de la fusion de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et de la direction générale des impôts (DGI). La fusion des deux directions a conduit à des changements importants puisqu'il a fallu concilier la culture du conseil aux collectivités issue de la DGCP et la culture du contrôle des obligations fiscales héritée de la DGI. Aujourd'hui, les services de l'État s'inscrivent dans la politique de Modernisation de l'Action Publique (MAP) avec des protocoles précis à mettre en œuvre quant à l'évolution de la rémunération et des parcours de carrière.

En parallèle des réformes, j'observe que le service public ne peut plus décider seul et selon sa propre temporalité. La société civile et les agents publics veulent être parties prenantes de la décision et par ailleurs les réseaux sociaux influent sur les projets et le personnel. Le service public doit être davantage performant, tout en garantissant un service de qualité et les valeurs qui sont les siennes, impartialité, continuité et adaptabilité. Actions innovatrices venues du terrain, comportements nouveaux, association du personnel, nouveaux profils à manager: emplois réservés, apprentis, service civique... Le dialogue professionnel est nécessaire pour donner du sens et favoriser l'adhésion des équipes au changement (recherche de simplifications, sollicitations des agents). L'évolution de la manière de travailler a aussi un impact sur la manière de manager. Par exemple, le télé-travail se développe, ce qui implique un management à distance et des réflexions sur les modalités de contrôle et de comptabilisation du temps de travail (des expériences sont en cours au service des impôts des particuliers - SIP - de Chambéry). La fonction publique doit aussi s'adapter à la diminution des effectifs, induite notamment par les évolutions numériques.

Dans ce nouveau modèle, la conduite du changement revêt un caractère crucial, avec de nouvelles formes d'expérimentation, de nouvelles formes d'évaluation. Clarifier les valeurs est important afin que les agents ne se sentent pas jugés sur des critères non-dits. J'insiste sur le nécessaire partage des valeurs, en plus des objectifs de performance.

S'agissant de l'adaptation du service, je note un double mouvement paradoxal. D'une part, des instruments hérités des valeurs du taylorisme subsistent

(rationalisme – organisation – efficacité – contrôle). Cela induit des outils : un organigramme fonctionnel, un contrôle interne, un dialogue de performance, une adéquation des objectifs aux résultats, la fixation d'indicateurs, des attentes de transparence, des audits, des protocoles, des postures d'interchangeabilité, des schémas, des feuilles de route, une certaine formalisation... D'autre part, on note le souci de la participation des équipes, de l'amélioration des conditions de vie au travail, la constitution d'espaces de dialogue, de groupes d'expression métiers, le développement d'outils collaboratifs.

Ainsi, la nature du management évolue. D'un management directif à un management persuasif, succède le développement d'un management participatif. Ce dernier entraîne une participation active, une implication dans la décision, un équilibre dans la prise de décision. Le management déléгатif peut aussi indiquer les missions et les résultats à obtenir en laissant les cadres intermédiaires mettre en œuvre un plan d'actions et une méthode (assurer un suivi et un contrôle ponctuel avec un calendrier pré-établi, accepter les initiatives et les soutenir). Au final, c'est un management collectif, tenant compte des exigences de performance et de réalisation de l'intérêt général.

Cette hybridation du management se vérifie dans la fonction publique française avec les dernières réformes. Elles prônent une évolution quantitative, mais également qualitative des résultats de l'action publique, LOLF, RGPP, MAP. Nous constatons aussi une évolution progressive vers un management plus global, alliant les aspects de santé et de performance avec le souci grandissant des conditions de vie au travail. C'est même un point névralgique en période de réforme structurelle et de suppression d'effectifs.

Ces mutations nécessitent de mieux intégrer la dimension managériale dans la formation des agents, de mieux associer les cadres intermédiaires et les cadres de proximité, maillons essentiels pour échanger l'information et relayer une problématique.

Mme Bouvier. À mon sens, la question qui vient en premier est : comment a-t-on tenté d'adapter le service aux différentes réformes et comment le management se retrouve impacté ? Au final, on se demande ce qu'est le management aujourd'hui et au vu de la pluralité des services et des collectivités, on peut aisément se dire qu'il y a autant de managements qu'il y a de services. Au sein de la fonction publique territoriale, il y a une multiplicité d'employeurs, et dégager une tendance au sein du management me semble extrêmement compliqué. Pour autant, il est possible de tracer des grands contours à propos de cette notion d'éparpillement. Pendant plusieurs années, de nombreuses lois ont eu un impact, et elles ne procédaient qu'à des ajustements. Désormais, et notamment depuis la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « Notre » n°2015-991 du 7 août

2015, nous sommes amenés à nous questionner sur les métiers de la fonction publique territoriale.

En Haute-Savoie, une étude a été menée pour savoir quels métiers étaient en émergence, lesquels étaient en tension. Au final, on s'aperçoit que certains métiers vont disparaître du fait du numérique, mais aussi de l'amélioration des conditions de travail. Je pense ici au travail de ripeur (ou éboueur). Un tel constat se confronte évidemment à la question du management. Comment passe-t-on d'un modèle de management paternaliste, dans les petites communes, à un modèle plus innovant et forcément éloigné de cette notion paternaliste dans les grandes structures ? Dans une collectivité de trois à quatre cents agents, ce n'est pas le maire qui vient gérer les conflits mais les techniciens, les spécialistes de ces questions.

Des problématiques nouvelles se posent en outre du fait de la loi, comme la parité par exemple, notamment sur les postes à responsabilité. Également, il faut s'adapter au rajeunissement des agents puisque les agents qui arrivent aujourd'hui ne sont plus sur un modèle hiérarchique mais sur un modèle de partage. Un autre phénomène qui impacte aujourd'hui les problématiques du management est l'allongement de la carrière, entre des personnels usés à cause de la nature de leurs fonctions comme les agents territoriaux spécialistes des écoles maternelles (ATSEM) et des personnels qui n'ont pas envie de changer de poste ou de recommencer des formations importantes du fait de leur âge, souvent proches d'un départ à la retraite. C'est la question des managements qui se pose et notamment des outils.

Il semble enfin important de se poser des questions qui ont trait à la psychologie afin de savoir pourquoi tel agent réagit de telle façon à telle situation. Au-delà de trouver la bonne clé en tant que manager pour que les agents soient performants, il faut aussi accepter de se tourner vers les neurosciences pour obtenir d'autres réponses et améliorer leurs performances.

M. Morisot. Depuis que je fais du conseil, je constate que la question du changement devient prédominante, justement à cause des réformes. Depuis le début des années 2000, ce changement a connu une accélération. Il a amené de la complexité et de l'incertitude, éléments jusqu'alors méconnus dans le secteur public. C'est une problématique forte qui s'exprime en termes d'efficience pour les employeurs publics à qui on demande de la mettre en œuvre. Surtout, cette volonté d'efficience se pose face à une réalité du contexte marqué par des divergences et des convergences, mais aussi lié au caractère stable de l'emploi public. Devant tous ces phénomènes de complexité, de contradictions qui deviennent de plus en plus prégnants au sein des organisations, ce sont le ou les managements qui doivent apporter des réponses. Dès lors, l'addition de ces phénomènes fait qu'aujourd'hui, un élu est incapable de nous dire ce qu'il fera dans le futur proche. Et il est vrai que plus il y a de collectivités, plus il y a de pratiques managériales. Mais surtout une des problématiques, c'est la recherche de cohérence dans la culture managériale.

Son absence risque d'empêcher l'efficacité. C'est un élément important et nécessaire puisqu'il donne du sens. Entre un management stratégique porté par les cadres supérieurs et le management opérationnel, où le chef d'équipe est issu du même métier que les membres de l'équipe qu'il « encadre », et souvent avec un besoin sous-estimé de compétences managériales, il y a un risque de manque de cohérence. L'enjeu est de savoir comment ces différents niveaux de management s'emboîtent dans le secteur public, qui, lui-même, se complexifie et se remplit d'incertitudes. Le rôle de la fonction managériale devient essentiel à ce moment-là.

M. Jouannet. Établissement Public Départemental, le SDIS bénéficie d'une autonomie financière et juridique. C'est une création assez récente, puisque l'application de la réforme qui met en place ces nouveaux établissements publics date de 2001. Désormais, le service est rattaché au Département ce qui induit une évolution considérable du métier de Directeur. Avant 2001, ma mission consistait à vérifier l'efficacité des services de Sécurité Civile de l'échelon communal, en veillant comme conseiller du Préfet à leur cohérence opérationnelle, et en accompagnant financièrement les acquisitions de matériels et les actions de formation liées aux activités de secours.

Aujourd'hui, le SDIS est la seule entité de gestion des sapeurs-pompiers (le Corps Départemental). Il dépend étroitement du Président du Conseil départemental qui en assure majoritairement le financement, mais le Préfet a toujours un rôle stratégique dans le domaine régalien de la distribution des secours. Ce double rattachement fonctionnel oblige le Directeur du SDIS à un dialogue permanent entre l'État (Préfet) et les élus départementaux, le maire de chaque commune restant par ailleurs le premier directeur des opérations de secours (D.O.S) sur le territoire de sa commune (Code des communes).

Ce montage original réclame de maîtriser les équilibres: si une de ces deux autorités s'implique trop dans la gestion journalière de ce type d'organisation, elle risque d'affaiblir l'autorité du manager, ce qui peut s'avérer très néfaste dans la résolution des conflits sociaux (comme l'ont montré un certain nombre d'actions revendicatives violentes ces dernières années dans quelques SDIS voisins), mais aussi, sur le terrain, dans la conduite des opérations de secours. De plus, en « départementalisant » les sapeurs pompiers, la loi a induit une augmentation brutale et considérable des effectifs (et donc des budgets), avec de nombreuses « reprises » d'agents communaux (230 en 2001), de qualité et de culture parfois très disparates, mais aussi avec de nombreux recrutements « nets » du fait de la mise à niveau des effectifs induite par les nouvelles normes d'engagement sur le terrain (350 entre 2002 et 2008). En fait, je considère aujourd'hui que cette addition de difficultés a été plutôt bénéfique car il a fallu bâtir un nouveau plan de management sur la base de quelques principes simples, autour de la confiance, du respect mutuel des « strates » et de l'élaboration d'une culture commune.

3. LA MISE EN PRATIQUE DES TECHNIQUES DE MANAGEMENT

Quels sont les impératifs et les compétences nécessaires pour être un bon manager? Est-ce qu'on apprend « vraiment » à être un manager? Comment passer en pratique d'un statut de gestionnaire à un statut de manager? Quelles sont les résistances au changement?

M. Joye. Il semble qu'une part importante d'empirisme et de pragmatisme façonne les compétences d'un manager. On a pu lire que celui-ci était finalement assez autodidacte¹. En tout cas, ici même au sein de l'Université Savoie Mont Blanc certains personnels – en particulier les enseignants-chercheurs – accèdent à des postes de manager en étant nommés ou élus pour gérer ou diriger un service (faculté, unité de recherche, etc.) sans avoir reçu au préalable de formation en management. Plus surprenant encore, ils y accèdent sans avoir parfois compris que le poste impliquait de manager des équipes. Ce volet managérial des fonctions universitaires est souvent minimisé alors qu'il est difficile à mettre en œuvre. Il est d'ailleurs en constante progression depuis que les universités sont dotées d'un statut leur conférant une certaine autonomie (loi n°2007-1199 du 19 août 2007 relative aux libertés et aux responsabilités des universités) et qu'elles aspirent à renforcer leurs atouts afin de tirer leur épingle du jeu dans la compétition scientifique internationale. C'est une fois confrontés aux autres agents, que les collègues devenus managers de fait se rendent compte de cette dimension aux contours juridiques flous. Outre le fait que dans les équipes des services universitaires on trouve des agents au statut très varié (personnels administratifs, chercheurs, enseignants-chercheurs, contractuels, vacataires, etc.), il n'existe pas toujours de rapports hiérarchiques ou fonctionnels clairs entre ces agents et donc de capacité juridique d'action ou de sanction pour le manager. En particulier, ce domaine de l'administration (l'enseignement supérieur et la recherche) qui laisse à certaines catégories d'agents, les enseignants-chercheurs, une certaine autonomie d'action qu'influence, même s'il est relatif, le principe d'indépendance des professeurs des universités (principe fondamental reconnu par les lois de la République: Conseil constitutionnel, 83-165 DC, 20 janvier 1984). Le management est alors assez intuitif, pour le meilleur ou pour le pire des relations de travail. Évidemment, la question de la légitimité humaine ou scientifique de telle ou telle personne sur un poste avec des responsabilités de management est fondamentale, que ce soit dans les rapports hiérarchiques ou avec des élus. La question se pose aussi du point de vue des agents et il est capital qu'ils sachent qui a autorité administrative ou

1 Catherine MIEG, *Les habits neufs du management, Comprendre la souffrance du manager*, éd. F. Bourin, 2015, 176 p. interview par M. PARNAUDEAU: « Le travail a disparu du management », *La Gazette des communes*, n°3-23 janvier 2017, pp. 26-27.

fonctionnelle sur eux et donc par quels moyens s'exprimera le pouvoir hiérarchique. Ces questions se posent dans toutes les organisations. Il faut les mettre en débat.

Mme Audoire. Le management ne peut plus être uniquement hiérarchique mais doit s'appuyer sur une plus grande participation des agents dans la conduite de l'action publique. Il faut redonner du sens, clarifier les objectifs, adapter les moyens et responsabiliser les agents sur la mise en œuvre de l'action publique. Ce sont les nouveaux enjeux du management. L'humain doit être replacé au cœur de la performance.

Différentes pratiques de management novatrices ont été développées ces dernières années. Par exemple, il y a une tendance à développer un management collaboratif, où chaque agent est perçu comme pouvant apporter quelque chose à l'organisation. C'est un management participatif, très relationnel car le collaborateur participe à l'élaboration des procédures et des projets.

Le management de projet (utilisé d'abord dans le secteur privé) implique la réunion d'une équipe multi-métiers avec des compétences différentes qui se réunit autour d'un projet. Des comités de pilotage (copil) sont organisés et des experts sont très souvent associés au projet. L'avantage est que cela développe les relations transversales, sollicite mieux les compétences des acteurs et renforce l'autonomie.

Enfin, le management par objectifs se développe de plus en plus dans les collectivités. Dans le cadre des entretiens professionnels, des objectifs sont définis auprès des managers, qui sont ensuite déclinés dans les services.

Sont également mis en place des séminaires où tous les responsables hiérarchiques sont associés. C'est ce qui permet au final de mettre en place une performance collective.

Quant aux qualités du manager, je dirais qu'il doit être à l'écoute de ses collaborateurs. Il doit savoir les rassurer, savoir communiquer, concerter, être disponible, savoir valoriser les compétences et les métiers (identifier les besoins de progrès), savoir adapter son management aux agents en fonction des compétences et motivation et enfin, être capable de motiver ses équipes et les accompagner dans le changement d'une organisation. Ce dernier point est très important car le changement est à la fois source d'inquiétudes et de résistances parmi les agents. Ceux-ci pouvant être contractuels, titulaires ou chargés de mission issus du secteur privé, leur culture n'est pas la même. Il faut leur répondre en conséquence et faire en sorte que tout le monde trouve son compte au sein de l'organisation. Il s'agit en outre de professionnaliser constamment les managers (par la formation, le coaching). Tout manager doit se soucier du bien-être des agents dans l'organisation.

M. Charpin. Je pense aussi que le management collectif est essentiel. Mais, plutôt que de parler d'un nouveau management public, qui n'a rien de vraiment

nouveau puisqu'il a commencé dans les pays anglo-saxons dans les années 1970, il faut plutôt parler de « spécificité » du management dans la fonction publique, à travers sa dimension collective. C'est l'intérêt général qui fonde un projet de collectivité, dans l'esprit de vouloir vivre ensemble. De l'exigence de rendre un service à la collectivité découle une volonté de management collectif avec des projets de service, avec la nécessité de créer un « esprit collectif », ce qui n'empêche pas d'ailleurs la gestion des parcours individuels et des carrières. L'idée de destinée collective est donc très importante dans le secteur public et permet de dessiner de nouvelles façons d'appréhender le management. Cette idée ne s'exprime pas de la même manière dans le secteur privé, puisqu'au risque de caricaturer un peu, le client est sélectionné afin de lui vendre un produit.

Vous parliez de rapports juridiques, ou d'autorité naturelle dans la fonction publique. Il est certain que le rapport juridique est essentiel, ce qui n'empêche pas, et même au contraire, le charisme et la nécessité de convaincre les équipes, ce que j'aborderai au moment de définir ce qu'est un bon manager. Le rapport juridique est essentiel donc, puisque de toute façon c'est de ce rapport que l'administration tire encore sa légitimité, pour faire référence aux travaux de Max Weber. Mais ceci est en pleine évolution, et c'est un point important : le service public ne peut plus décider seul de son action selon sa propre temporalité. La société civile et les agents publics veulent être partie prenante de la décision, ils influent sur les projets collectifs. Il est important de tenir compte de ceci, malgré l'organisation hiérarchique qui est la nôtre.

C'est aussi pour cela que nous sommes obligés d'intégrer des critères de performance afin de rendre compte de ce que l'on fait en fonction de la demande sociale. Malgré la critique qui est parfois faite sur la manière d'améliorer la gestion publique, il faut bien répondre à la forte demande du public et adapter la mission de service public.

En interne, concernant notre management, nous sommes aussi confrontés à la diversité de nos personnels, reflétant la diversité de la société. Pour être concret, malgré le statut de titulaire et les concours, beaucoup de personnes qui nous accompagnent dans notre vie professionnelle sont affectées provisoirement, ou recrutées sur des dispositifs spéciaux. Cela implique de s'adapter à un management ciblé en fonction des profils tout en ayant en tête le projet collectif. On rejoint ainsi l'individu et la réforme managériale doit en tenir compte. Par exemple, au quotidien nous devons recruter des agents de moins de 25 ans sortis du système éducatif sans diplôme. C'est le recrutement par le dispositif « PACTE » (Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État). On peut aussi recruter des emplois réservés : pour les militaires, sous-officiers qui font une seconde carrière dans l'administration civile, ou pour des personnes en situation de handicap (la fonction publique doit respecter l'objectif d'embauche de 6 % de personnes handicapées). Tous ces statuts particuliers ont une influence en matière de management. D'ailleurs aujourd'hui, à propos du handicap, la question

consiste à savoir comment intégrer le handicap et faire un projet collectif à travers le handicap.

Nous recrutons aussi depuis peu des apprentis, issus notamment d'une culture et d'un parcours universitaire. Ils font un « bout de chemin » avec les agents permanents de la fonction publique. Or, on ne pourra pas les recruter à l'issue de l'apprentissage, puisqu'il n'y a pas de contrat de droit privé à leur proposer. Mais les contrats d'apprentissage dans les services publics ou les stages les aideront à préparer un concours et à le réussir. Ce sont des forces vives qui apportent de nouvelles façons de travailler. On pratique alors le management de manière ascendante. C'est nécessaire pour le manager d'être à l'écoute et de s'adapter à ces changements. Nous recrutons également des personnels volontaires au titre du service civique. Ce n'est certes pas un contrat de travail, c'est un contrat d'engagement, mais ce n'est pas du bénévolat non plus. Les recrutés s'engagent pendant huit mois. En l'occurrence, à la Direction générale des finances publiques, nous avons choisi de mettre l'accent sur l'accueil de l'utilisateur ou sur des missions liées à la transition numérique afin d'accompagner la dématérialisation.

Enfin, je rappelle le paradoxe de la transition numérique auquel tout manager doit faire face. Il convient de mentionner à nouveau que le secteur public doit s'adapter à un contexte contraint en matière d'effectifs, alors que des gains de productivité sont attendus grâce à l'évolution des pratiques et des outils. Par exemple, au sein de la DGFIP, on dématérialise la relation à l'impôt. Aujourd'hui, on peut déclarer et payer ses impôts depuis son smartphone. Mais tous les publics ne sont pas habitués au recours aux nouvelles technologies. Et pourtant, le service rendu doit être le même, quel que soit le profil de l'utilisateur, qu'il soit débutant dans sa vie numérique ou même qu'il n'ait pas envie d'y entrer. Il faut bien avoir conscience de ce paradoxe ou de cette contrainte pour manager globalement les services. La transition numérique peut être à l'origine de nouvelles missions, les volontaires au titre du service civique en sont une bonne illustration, en qualité d'accompagnateur des usagers.

Ces exemples démontrent qu'il est crucial pour un manager de savoir conduire le changement. Il est bon de clarifier les valeurs, afin que les agents ne se sentent pas jugés sur des critères non dits. Et il importe de partager ces valeurs. Dans le public, la performance doit servir la valeur, et non pas être la seule manière d'évaluer. Ainsi, en matière de ressources humaines, on essaie d'individualiser les parcours, sans pour autant enfreindre les règles d'égalité de traitement.

Pour répondre à la question des qualités générales dont doit disposer un manager, il me semble que c'est un manager bienveillant, exemplaire (déontologie, probité), développant les règles de l'efficacité personnelle. C'est aussi celui qui sait déléguer et qui distingue l'essentiel de l'accessoire, sans perte de temps. Concrètement, le bon manager donne du sens, fixe des objectifs ambitieux mais réalistes, accorde

de l'autonomie, écoute, anticipe, apporte des encouragements et reconnaît ses comportements pouvant être inadaptés. Il doit assumer une vision cohérente, responsable, qui s'appuie sur des valeurs, avec le souci de l'équité et de l'esprit d'équipe, «le nous plutôt que le je». Il ne doit pas non plus confondre «l'urgent» et «l'important». Le gestionnaire a une connaissance du terrain qui lui permet d'acquérir une capacité managériale efficace, à condition de prendre du recul. Il est aussi une courroie de transmission, un accompagnateur.

Pour cela, il est important d'accompagner des évolutions de carrière, de manière progressive. Cela nécessite des parcours de formation (académie des cadres de la DGFIP pour partager les bonnes pratiques et les mutualiser, échanges d'expériences, etc.). Aujourd'hui l'objectif est de renforcer la formation au management dans les écoles. Cela se fait au ministère des finances, et c'est par ailleurs une orientation de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), puisque dans sa lettre de mission, Thierry Le Goff, qui a été nommé directeur général de ce service en 2015, a manifesté cette volonté de dispenser une culture managériale dans la fonction publique. À l'École nationale des finances publiques (ENFIP) cette dimension a été intégrée depuis la réforme des scolarités issue de la création de la DGFIP.

La formation et l'accompagnement du changement sont d'autant plus importants que les réformes entraînent une perte de repère. La culture et la valeur peuvent être bousculées, les périmètres fonctionnels changés à l'occasion de nouvelles ambitions stratégiques, de nouvelles compétences sollicitées, de nouvelles modalités de travail intégrées. En tant que manager, il faut se tenir prêt à recevoir des propos d'opposition et considérer ceux-ci comme une expression nécessaire, sans les considérer comme une attaque personnelle. À la DGFIP, nous avons la possibilité de nous appuyer sur les cadres de proximité, vecteurs de transmission et de traduction descendants et ascendants.

M. Joye. J'ai noté dans vos propos que le manager, qu'il soit élu ou directeur de service, pilote la « destinée collective ». Mais, dans la fonction publique, et au-delà des belles formules, ce sont parfois les statuts des agents qui risquent à un moment, et je pèse mes mots car je suis attaché au statut protecteur des agents publics comme vecteur d'intégrité et de continuité du service public, empêcher la prise de décision ou la freiner. En tout cas, on ne connaît pas forcément ce phénomène-là dans le secteur privé.

M. Charpin. Cette question a été abordée dans le protocole qui a été négocié et signé par la DGAFP en 2015, concernant les parcours professionnels, les carrières et la rémunération (PPCR), mis en œuvre à la DGFIP. En droit positif, le statut a été confirmé, tout en voulant l'assouplir, et notamment favoriser la mobilité inter-fonction publique. Le statut, mais c'est un avis personnel, n'est pas un handicap à une gestion à profil. Il peut être une garantie pour à la fois entendre la demande

d'évolution de carrière des personnels tout en répondant à la demande sociale. On sait que les agents ont besoin de travailler dans un cadre sûr, pour évoluer et prendre des risques, ce qui exige de conserver un minimum de sécurité. On peut certes réfléchir aux assouplissements du statut, mais il me semble qu'il faut d'abord le voir comme une force pour remplir les missions de service public et non comme une rigidité. Le statut assoit l'attachement aux droits et valeurs portés par la fonction publique.

Mme Bouvier. Je partage ce qui vient d'être dit. Effectivement, le management public est pour moi conditionné par la cible. Encore aujourd'hui, la notion d'usager est extrêmement importante. Quand vous êtes dans le secteur privé, vous parlez du client qu'il faut aller démarcher et convaincre. Cela implique que les outils de management que vous allez mettre en place dans votre entreprise ne sont pas ceux que la fonction publique connaît, parce que vous n'allez pas « chercher » l'usager. L'usager va vous juger sur le service que vous allez rendre. Mais ce service, il en a besoin : il a besoin de mettre ses enfants à la crèche, à la restauration scolaire, il a besoin d'utiliser la voirie tous les jours pour aller travailler. Il va donc vous juger sur l'état du service, ou la façon dont vous allez rendre le service. Le seul moyen qu'il a de vous dire que vous avez mal travaillé, c'est soit de venir râler, soit éventuellement de sanctionner l'équipe en place lors des élections municipales ou départementales, quels que soit le niveau et la compétence concernés. Donc cela change considérablement le paysage au sein duquel vous allez manager et piloter les équipes.

Ensuite, on peut en effet légitimement se demander si le statut vient influencer la façon dont on manage dans les collectivités publiques. Il y a quelques années en arrière, je vous aurais dit qu'il a une influence. Aujourd'hui, j'en suis un peu moins sûre. Sans répéter tout ce qui a dit précédemment, je confirme l'impact sur le management de la différenciation des différentes typologies de contrats ou de statuts qu'on peut avoir à l'intérieur des fonctions publiques : c'est vrai au niveau de l'État mais c'est aussi vrai dans les collectivités territoriales. Nous avons des apprentis, des CDD, des CDI, des personnes en situation de handicap, des chargés de mission qui restent pour quelques mois. Tous ces profils vivent ensemble et c'est la projection collective que nous avons vis-à-vis d'un projet qui compte.

Il n'est pas incongru en début de mandat (pour une collectivité territoriale) de poser vraiment les bases d'un projet pour la collectivité, et d'adosser à ce projet politique des objectifs collectifs pour l'établissement, qui se déclinent en objectifs de services, qui eux-mêmes se déclinent en objectifs individuels. Ce qui permet très rapidement à chacun de trouver sa place dans l'organisation, de savoir où il est, quel sens il va donner à son métier le matin quand il vient travailler. Je crois que la notion d'objectifs est extrêmement importante, et qu'elle a été négligée. Aujourd'hui, on y travaille. Moi-même, j'y travaille beaucoup avec les collectivités. L'un des chantiers sur lequel on travaille avec nos collectivités depuis le début du

mandat de 2014, c'est la mise en place de fiches de postes, c'est la mise en place d'objectifs, c'est la mise en place d'organigrammes, qui viennent traduire le sens à donner collectivement sur des projets qui sont poursuivis prioritairement, et d'abord portés par un mandat politique. C'est donc fondamental.

Revenons à présent au processus de prise de décision. On l'a dit, un manager est certes celui qui sait écouter et il doit pouvoir recueillir les avis. Mais, c'est aussi celui qui doit savoir décider, qui doit savoir montrer le chemin, parce que quand on ne décide pas, on ne rassure pas. Et je crois qu'un bon manager c'est aussi celui qui rassure, qui donne l'impression de savoir où il va. Je dis « donne l'impression » à dessein, parce que dans ce monde territorial extrêmement mouvant, il est parfois difficile de savoir dans quel sens on va aller d'ici deux ou trois ans. En tout cas, à court terme, il faut donner du sens et se dire qu'on est rassurant, que l'on sait où l'on va. Une étude d'Andreu Solé, enseignant-chercheur à HEC Paris, sur les stratégies décisionnelles des hommes et femmes politiques et des entrepreneurs nationaux et que j'avais beaucoup appréciée démontre (à partir des réponses obtenues aux questions posées de type « Avez-vous des stratégies particulières? Savez vous où vous voulez aller? Comment est-ce que vous pilotez et managez vos équipes? »), que les grands décideurs ou managers sont extrêmement rassurants dans la façon dont ils disent avoir une stratégie, une trajectoire. Or, bien souvent en réalité ils y vont au « feeling ». Ils prennent leurs décisions parce qu'ils ont un ressenti (part de liberté de la décision). Même si les clignotants autour d'eux leur disent qu'il ne faut pas y aller, ils vont peut-être y aller quand même. Inversement, ils vont négliger un pan d'activité, alors même que tous les feux sont au vert². Cela veut donc dire que le manager doit être celui qui conduit, qui pilote, qui doit être rassurant, même si au fond de lui-même il est parfois dans le doute.

Et puis, au-delà de l'écoute, de la compréhension des situations, c'est aussi, et là je rejoins ce que l'on a dit sur les managers de proximité, il faut savoir adapter la demande que l'on a aux agents que l'on a. On ne peut pas demander à un agent du jour au lendemain de monter en performance, de monter en compétence, de lui confier un dossier et qu'il soit en échec, alors même que l'on sait qu'il n'en aura pas les compétences, qu'il n'en aura pas les connaissances immédiatement. C'est pour moi une priorité, et c'est vraiment le sens qu'on doit donner: on doit adapter la demande à la capacité que l'agent aura à rendre son travail, pour ne pas le mettre en difficulté et ne pas mettre aussi le collectif en difficulté. Quand une personne est en échec dans une équipe, bien souvent c'est le collectif qui se sent en échec, et pas seulement l'individu.

Et je pense qu'un autre point important pour le manager, c'est de savoir mesurer le résultat qu'il attend, les objectifs qu'il définit, sans donner forcément le chemin.

2 Andreu SOLÉ, *Créateurs de mondes. Nos possibles, nos impossibles*, 2000 (rééd. 2004), Éd. du Rocher, 311 p.

C'est-à-dire qu'il doit y avoir une part de créativité donnée à l'agent. Celui-ci sait qu'il a un objectif à remplir, mais il ne sert peut-être à rien de mettre en place de nombreuses procédures pour lui expliquer. Ça, c'était la théorie du taylorisme, c'est-à-dire que chaque acte, dans la chaîne du processus, est normé, et l'on est sûr que le produit fini sera celui que l'on a attendu. Pour autant, on sait que la créativité dans ces modèles-là ne joue pas. Ce que l'on attend de nos agents, dans le projet collectif, c'est aussi qu'ils aient leur part de créativité. Et c'est cet écart-là qu'il faut laisser, un écart bien évidemment plus ou moins grand en fonction du poste, mais qui va donner du sens au travail pour la personne qui l'occupe.

Je pense de surcroît moi aussi qu'un manager doit aussi être exemplaire. C'est-à-dire qu'il est important qu'il démontre lui-même par l'exemple, et non pas seulement par la parole, ce qu'il souhaite mettre en œuvre. Il faut être cohérent. Je parle souvent de congruence, entre la parole et le geste, c'est-à-dire qu'il faut être cohérent entre ce que vous dites et ce que vous montrez au quotidien. Si vous êtes quelqu'un d'exigeant, vous pouvez demander à vos équipes d'être exigeantes. Vous ne pouvez pas a contrario être celui qui prend ses dossiers à la légère, qui ne prépare pas une réunion, et qui vient en dilettante. L'exemplarité est donc un élément important.

Il y a un autre élément capital que l'on n'apprend pas dans les écoles de management, y compris aujourd'hui, c'est la distanciation, et l'endossement du rôle professionnel pour ne pas céder à l'affect. Il est fondamental de toujours essayer de se questionner. C'est vraiment difficile parce que nous sommes des hommes et des femmes. Le matin, on peut arriver avec ses propres problématiques, s'être énervé sur la route parce que quelqu'un nous a coupé un stop ou a freiné trop brutalement devant nous. Par conséquent, vous arrivez énervé. Ainsi, vous venez forcément le matin avec une part d'émotion. Pour autant, il faut vraiment avoir cette distanciation, être déconnecté de l'affect que vous pouvez avoir par rapport aux situations que vous vivez avec vos adjoints. Cela s'apprend, ce sont des méthodes de coaching et c'est important car plus vous allez manager à l'affect, plus vous allez aussi créer dans votre équipe des dissensions, et naturellement donner le sentiment qu'il va y avoir des préférences (ce qui n'est probablement pas vrai en réalité) des uns par rapport aux autres. Les outils dont nous parlions tout à l'heure sont importants à mettre en place, car ils sont d'ailleurs des garde-fous : vous avez des fiches de poste, des objectifs, etc.

Pour finir, je crois qu'il faut tendre, en tout cas pour le manager, vers la compréhension des situations, ce qui pose au préalable la question primordiale mais peu abordée de la connaissance de soi-même. Je pense que tous les managers devraient faire un stage pour essayer de se connaître en tant que manager, savoir quels sont naturellement les champs vers lesquels ils vont. Vous apprendrez que vous êtes plutôt directif, délégatif ou persuasif, etc. Une fois que vous connaissez votre façon de manager, vous savez comment vous vous positionnez par rapport

aux autres. C'est quelque chose dont vous allez tenir compte, voir le corriger, dans les équipes que vous allez piloter.

M. Joye. À vous entendre, on a parfois le sentiment que le manager est un peu un « surhomme », au sens générique du terme, au regard de toutes les qualités requises.

M. Morisot. Non, sûrement pas. Si je partage assez ce qui vient d'être dit par les intervenants précédents, je voudrais toutefois intervenir en nuance sur un certain nombre de points, ce qui n'est pas du tout contradictoire.

La première nuance que je voudrais apporter, c'est qu'on peut difficilement être un bon manager dans une structure qui ne s'interroge pas sur la question du management, et qui reste dans une vision bureaucratique pure. En tout cas, pour les collectivités territoriales, c'est un élément extrêmement important. C'est-à-dire que l'enjeu du management dans les collectivités aujourd'hui est avant tout posé aux gouvernants de ces collectivités.

La deuxième nuance porte sur la question de savoir comment devenir un bon manager. D'après mes observations, j'ai vu de très bons managers complètement autodidactes, et des personnes qui sortaient d'un cycle de formation en management de l'INET (Institut National des Études Territoriales) de plusieurs mois mais qui étaient plutôt catastrophiques en termes de management dans leur structure. Je ne dis pas cela pour inverser les rôles. Bien sûr, il y a des techniques de management à apprendre mais cela nécessite que la « première vertu d'un bon manager » est d'être réceptif à l'apprentissage, donc d'accepter de ne pas savoir, si je peux dire les choses comme ça. Et donc un bon manager c'est celui qui se dit « je serai bon manager plus tard, mais j'ai le souci d'être bon manager ». C'est-à-dire qu'être un bon manager c'est sûrement être habité par le doute, d'être humble et en tout cas de s'interroger « tous sens » ouverts. On n'a pas réponse à tout et ce que l'on fait peut intégrer de fortes marges d'erreurs. Une fois que l'on a dit cela, le bon manager, comme évoqué précédemment, est celui qui saura, dans un contexte donné et avec une équipe donnée, donner du sens et, je reprends également l'expression, donner le chemin. C'est aussi qui saura décider quand il faut décider, et qui saura ne pas décider tout de suite quand il vaut mieux attendre. En disant cela, j'ai en tête les réflexions de personnes comme Peter Senge³ qui parle en termes de management, d'organisation apprenante, ce qui demande :

- de savoir donner une vision,
- de savoir douter,
- de savoir que l'on va apprendre tous les jours,
- d'avoir une vision systémique.

Ce sont des éléments, dans la posture ou dans l'attitude managériale, qui sont effectivement importants.

3 Peter SENGE, *La cinquième discipline. L'art et la manière des Organisations qui apprennent*, First ed. 1992, 462 p.

J'apporte une troisième nuance. Les intervenants précédents ont beaucoup insisté sur l'aspect collectif et je les rejoins sur l'importance de ce point. Les collectivités, comme toutes les autres organisations, ont été malheureusement impactées par des décennies d'approches générales sur le management dans une perspective extrêmement individualiste. Or, la question du travail et de l'organisation du travail s'est toujours posée, elle se pose, et elle se posera demain, peut-être avec plus de complexité, certes, mais toujours sur deux axes: un axe individuel, et un axe collectif. Les deux vont de pair. Mais, c'est vrai que les enjeux du public, du service public, des collectivités, de l'État employeur, etc., peuvent effectivement permettre de valoriser l'approche collective. Les deux approches sont importantes.

Le bon manager accompagné par ses responsables est aussi, et sans oublier la problématique que soulevait Mme Bouvier de ne pas tomber ou de ne pas paraître tomber dans le favoritisme, celui qui va accompagner individuellement la personne qui est en difficulté dans un poste ou celle qui à l'inverse « dépasse » son poste. Le bon manager saura accompagner cette dernière pour qu'elle aille voir ailleurs, parce que de toute façon, si elle est au summum de son art, elle ne peut que tendre à la non-performance et à la démotivation. Mais tout autant c'est celui qui va donner un sens collectif au travail de l'équipe, qui éclairera sur le projet du service, de la direction...

Quant à la question du statut, j'ai toujours tenu des propos fermes par rapport à mon employeur, à savoir « mon » maire quand j'étais en collectivité, et aujourd'hui dans l'accompagnement des élus. C'est encore plus vrai maintenant. Selon moi, il n'y a pas de problématique liée au statut de la fonction publique dans le management public. Il y a une problématique de non-utilisation partielle du statut par les employeurs publics, dans les situations de difficultés, de conflits, d'agents démotivés... Certes le statut est protecteur mais le service public et ses agents doivent être protégés. C'est une approche peut-être très française, mais je pense qu'elle est importante afin de protéger les agents par rapport aux missions de service public qu'ils assument.

Enfin, je souhaitais revenir sur la question des émotions et des affects. On a parlé tout à l'heure d'intelligence émotionnelle. Dans les réflexions que je mène aujourd'hui, dans mes lectures, dans mes accompagnements, alors que j'étais peut-être plus cartésien et plus rationnel auparavant, je suis vraiment en recherche ou en réflexion sur cette question. Je suis persuadé que c'est un champ de recherche pour le développement des pratiques managériales, y compris dans le secteur public et notamment le secteur territorial. C'est bien sûr la mise en œuvre de cette intelligence émotionnelle, de cette communication non-violente, de toute cette communication assertive, comme diraient les psychologues du travail, qui est importante.

Je pense aussi que le manager doit intégrer qu'il est lui-même directement, et peut-être plus encore que ses collaborateurs, touché par le facteur humain. Il doit connaître ses émotions et savoir jouer, au sens de « jeu d'acteur », de ses émotions dans son management. Certes, le management d'une femme et d'un homme ne sera pas le même, mais je pense que le manager doit aussi jouer avec ses sensibilités ou ses émotions, ce qui le touche dans telle attitude de l'autre acteur, manager ou managé. Ces aspects « émotionnels » me paraissent essentiels. Ils jouent de fait un grand rôle et ils touchent aux « sens ». Il y a ici, me semble-t-il, pour ceux qui sont impliqués dans le management public, un champ de pratique à développer, et un champ de réflexions.

Dernier point, on parlait de développer des compétences en termes de conduite du changement, je pense que la question de la gestion dans la complexité et de la gestion dans l'incertitude, est aussi un champ de développement pour les managers, du secteur public comme du secteur privé.

M. Joye. On voit progressivement apparaître le portrait du manager. Il y a aussi cette dimension collective qui revient sans cesse dans vos propos, un mélange subtil de collectif et d'individuel. Cela me fait penser à cette formule selon laquelle on est « rarement compétent tout seul ».

M. Jouannet. Ce qu'il faut bien comprendre, c'est que le management n'est pas qu'une question de grands principes. C'est aussi, et surtout, une pratique quotidienne qui permet d'identifier des critères et des modes d'actions, au-delà de ceux qui sont théorisés. On ne naît pas bon ou mauvais manager. En plus des fondamentaux, on doit développer certaines qualités. Pour moi, la qualité de base c'est d'« aimer les gens », donc de savoir les écouter et de leur consacrer du temps. C'est important parce que, si ce n'est pas le cas, cela va se voir très vite. Monsieur Révil, lors de son intervention en début de séminaire, nous parlait de la sympathie, de l'apathie, de l'indifférence⁴. Il est important de s'intéresser, surtout de manière positive, à ses personnels. Cet intérêt doit commencer au moment du recrutement. Pour ma part, j'avais choisi de présider tous les jurys de recrutement (presqu'un tous les 2 mois pendant mes 10 dernières années de service public), et de me faire aider par un comportementaliste, de manière à décrypter le discours des postulants, mais aussi le non verbal. C'est une lourde tâche, mais, quand on recrute pour 40 ans il faut s'investir personnellement. Cela m'a permis aussi de mieux maîtriser mes émotions face à des comportements parfois calculés. Pour moi, au-delà de ces aspects techniques, la question cruciale reste : « vais-je avoir plaisir à travailler avec cette personne ? », car on doit toujours s'efforcer de se mettre en situation de « N+1 ».

4 V. supra, l'analyse de Vincent Révil.

Après le recrutement, et au-delà des choix de management basiques, il convient de mettre en œuvre des techniques qui relèvent de la personnalité du chef et la dénotent parfaitement. C'est, par exemple, la technique du « bureau ouvert ». Le bureau reste le plus possible ouvert, ce qui permet, en fonction de la configuration des lieux, une plus grande proximité avec les agents de passage. Cela se révèle particulièrement précieux dans des services « éclatés » sur tout un département. Par contre, dans une structure plus centralisée, il y a la technique du « tour des locaux » : à la prise de service, on salue les personnels, on prend cinq minutes pour échanger, on boit un café quelquefois... Ce ne doit pas être systématique, mais cela permet aussi de mieux connaître ses personnels, de détecter les signaux faibles, les manquements, etc. Enfin, il faut encourager l'initiative et les idées constructives, et ne pas hésiter à mettre à l'honneur les agents méritants, quel que soit leur positionnement hiérarchique.

C'est pourquoi le manager doit être très disponible. Il doit montrer qu'il s'intéresse aux agents, pas en posture mais avec sincérité, même s'il manage plusieurs milliers d'agents répartis territorialement. À chaque rencontre, il faut leur faire sentir le plaisir de les voir, tout en gardant une distance raisonnable (à définir). J'ai pu constater que, grâce à ces méthodes simples mais contraignantes, de nombreux problèmes psychosociaux pouvaient être détectés plus tôt. Cela signifie que le manager ne peut pas travailler comme quelqu'un d'autre. Son travail consiste à gérer humainement un ensemble, aidé d'une équipe rapprochée. Le manager est un chef d'orchestre qui, comme le précise Christian Merlin dans son livre intitulé « *Au cœur de l'orchestre* »⁵, gère les relations humaines au sein d'une structure où il existe une diversité de statuts, d'instruments et de registres. Cela permet ainsi de comprendre de manière plus imagée ce qui peut se passer dans une entreprise ou dans une administration où le manager est un chef d'orchestre, qui, contrairement aux apparences, travaille beaucoup plus que ses musiciens et doit savoir déléguer au maximum (chefs de pupitres, solistes, etc.). Bien sûr, ces techniques ne doivent pas nuire à l'efficacité du service...

5 C. MERLIN, *Au cœur de l'orchestre*, Fayard, 2012, 520 p.

4. MANAGEMENT ET EFFICACITÉ DES SERVICES

Comment concilier intérêt général et performance? L'efficacité demandée au niveau légal et notamment par les indicateurs de performance associés à la loi de finances fait-elle l'objet d'un management spécifique? Comment définir ce qu'est un travail de qualité dans la fonction publique? Comment co-construire un travail de qualité?

M. Joye. Afin de compléter l'identité du management dans la fonction publique, nous allons aborder la question de la mesure de la performance et des outils destinés à mesurer l'efficacité ou l'efficience des services. Le manager est là aussi pour assurer la conciliation de l'intérêt général avec la performance. Alors qu'on constate parfois certaines dérives vers, non pas une dictature du chiffre, mais une forme de « diktat » de l'indicateur de performance, jusqu'où aller dans la définition des indicateurs et surtout le respect de ces indicateurs? Il est toutefois vrai que ce sont d'abord les services de l'État qui sont concernés par la LOLF et les indicateurs de performance fixés par le Parlement très en amont. On sait aussi que le Parlement ne les évalue pas très précisément. En tout cas, il n'en tire pas forcément toutes les conséquences.

Mme Audoire. Selon moi, la performance résulte de la qualité de l'organisation et d'une bonne communication entre les différents collaborateurs, acteurs et services. Il convient aussi d'encourager les initiatives individuelles des collaborateurs qui contribuent à la performance collective au service de l'utilisateur. Un service est efficace si on intègre la notion de transversalité.

Il y a aussi un intérêt à libérer les initiatives innovantes dans les actions publiques, ce qui permet de donner du souffle et du sens au travail dans l'intérêt général.

M. Charpin. Du point de vue de la DGFIP, l'intérêt général et les indicateurs de performance ne sont pas contradictoires. Il est certain que nous devons nous insérer dans le mouvement voulu par la LOLF. Cependant, il importe de ne pas céder à la rigidité de l'indicateur de performance. Ce dernier est nécessaire pour mesurer l'action, il doit aussi tenir compte des particularités du service public. C'est une recherche permanente de l'équilibre, en intégrant la dimension des conditions de vie au travail. C'est d'ailleurs précisément au manager d'insister sur comment réussir les indicateurs, et ne pas se contenter de dire que les objectifs ne sont pas réalisés. Il doit donner des pistes, dépasser sa fonction de manager, et tenir compte sans cesse des marges de manœuvre réduites qui nous sont fixées à la demande du Parlement, conformes à l'expression des usagers, et dans un souci permanent d'évaluation de l'action publique.

Il y a la question du nombre d'indicateurs, aussi. Depuis 2012, la DGFIP limite le nombre d'indicateurs par service. Le but est justement d'éviter d'avoir l'impression de manager uniquement à travers les indicateurs. Par exemple, dans le cadre du dialogue de performance, ils sont limités à cinq, discutés avec le chef de service et sur lesquels il est porté une attention particulière. Cela peut paraître beaucoup pour d'autres administrations, mais il est vrai que dans une logique d'administration financière, il y a des contrôles internes renforcés, des objectifs de mesure importants, qui sont la particularité du ministère des finances. Prenons l'exemple, en matière fiscale, de la lutte contre la fraude. C'est un service public qui est un rendu à l'utilisateur, mais il doit aussi être mesuré par son rendement, pour rendre compte au Parlement de son efficacité (projets annuels de performance et rapports annuels de performance), mais aussi vis-à-vis du citoyen, du contribuable, par rapport à son consentement à l'impôt. La dimension civique du consentement à l'impôt va de pair avec sa dimension budgétaire. Il y a des charges publiques, il est nécessaire d'y pourvoir. Quand on dit que d'un point de vue sociologique il faut faire attention à ne pas trop instrumentaliser l'humain derrière les chiffres, je pense aussi que l'humain demande, d'une certaine manière, en tout cas en matière de vie financière, la présence des chiffres. Quand on demande de la transparence dans la vie politique, dans la vie financière, le chiffre est tout de même essentiel.

Dès lors que la mesure du résultat existe, il n'est pas anormal d'être confronté aux courbes, pour assurer une certaine transparence, vis-à-vis du Parlement, du citoyen, transparence qui est le corollaire du consentement à l'impôt, pour un bon usage des deniers publics. C'est vrai d'un point de vue fiscal, mais aussi d'un point de vue comptable. Le comptable public est responsable du paiement des dépenses publiques, aussi bien pour l'État, les collectivités territoriales ou les établissements publics de santé, il est alors bien évident qu'il faut des mesures, des contrôles. L'administration des finances se doit d'utiliser de contrôles internes, de contrôles de traçabilité. Cela n'est pas fait dans une volonté de contrôler le travailleur, mais surtout dans le souci de respecter le citoyen. Les fonctionnaires de la DGFIP utilisent des informations très sensibles, sur des données très précieuses, qui concernent la vie privée des personnes. Le contrôle n'est pas seulement dans ce cas un poids pour l'agent, il est surtout une garantie de liberté pour le citoyen. Ainsi, s'il faut faire attention à un management par le chiffre ou le contrôle, il ne faut pas le refuser mais l'accompagner, car il est un garant de la démocratie et de la transparence financière. C'est un exemple concret, mais ce n'est pas forcément le cas de l'ensemble des services. Il est bien évident que tout doit être adapté aux particularités, avec une recherche d'équilibre budgétaire, et non pas de profits. Je pense qu'intérêt général et performance, non seulement peuvent se concilier, mais qu'ils le doivent, et cela dans la recherche d'une performance qualitative. Les indicateurs ne mesurent pas seulement le résultat final, ils donnent au directeur, au manager, une feuille de route afin de respecter les principes constitutionnels et républicains. C'est en ce sens qu'on peut les admettre et à les faire entendre au salarié, au fonctionnaire, qui est contrôlé dans son action.

Si un objectif n'est pas atteint, il faut plutôt se demander pourquoi. Les indicateurs ne sont peut-être pas optimaux. Il convient aussi de trouver des solutions en tenant compte des difficultés personnelles de chacun. Cela demande une vigilance particulière et un accompagnement, de la part des cadres supérieurs cette fois, et du directeur lui-même. Un suivi et un investissement particulier, avec une personnalisation de la relation, sont nécessaires, en lien avec les chefs de service territoriaux. Il faut savoir dédramatiser la situation parfois, parce que ce n'est pas une faute de ne pas réussir un indicateur.

C'est pour cela d'ailleurs que le dialogue de performance doit être global. C'est-à-dire qu'il ne suffit pas d'avoir des bons résultats s'il y a une mauvaise ambiance dans le service. Il vaut mieux un moins bon résultat, avec une méthode de travail qui prévient les risques psychosociaux.

En conclusion, je pense qu'il ne faut pas s'opposer aux indicateurs, mais les accompagner par des politiques complémentaires, notamment la politique de conditions de vie au travail, qui est essentielle aujourd'hui pour concilier intérêt général et performance. Cela peut être à travers la mise en place d'espaces de dialogue, de groupes d'expression par métier, de formations sur la prévention des risques psychosociaux, afin de disposer de managers sensibles à ces sujets. Un manager qui réussit, c'est celui qui a des résultats avec une ambiance de travail favorable.

M. Joye. Même s'il s'agit d'une évidence, il convient d'ajouter que face au manager se trouvent des agents du service public mais également des usagers qui sont en général aussi des contribuables. C'est un élément fondamental pour expliquer la notion d'efficacité et d'efficience.

Mme Bouvier. La notion d'efficacité des services publics est délicate à apprécier. Nous avons parlé du sens que l'on donne aux objectifs et du fait qu'un objectif doit être mesurable. Pour être mesurable et quantifiable, on lui associe bien souvent des indicateurs. Toute la difficulté de ces indicateurs repose sur les éléments auxquels on va les rapprocher. Finalement, cela revient fondamentalement à se poser la question du périmètre de l'action publique.

Je pense qu'on oublie souvent un élément important. L'efficacité interne est souvent mesurée en regard du service que rend l'agent à l'utilisateur à travers l'objectif qu'on lui a fixé et par rapport aux indicateurs. Mais on ne mesure rarement, voire jamais, l'efficacité au regard de l'action publique que l'agent aura générée par son action. Si on prend un exemple facile à comprendre, le cas des crèches, on peut avoir un service extrêmement efficace avec un taux de remplissage parfait (des familles qui mettent leurs enfants cinq jours sur cinq, dix heures par jour) mais on aura répondu aux besoins de seulement trois familles en schématisant. A contrario, si vous réalisez des temps d'occupation morcelés, certes le taux d'occupation global

de la crèche sera moins important mais vous répondrez aux besoins de dix familles. Où est alors l'efficience du service public? Est-ce qu'elle est d'avoir répondu pleinement et complètement à trois familles et d'avoir répondu à des critères qui valorisent la notion de rentabilité? Ou, est-ce que l'on doit répondre finalement à une notion beaucoup plus large et beaucoup plus sociétale du service rendu à un nombre plus large de la population? Or, aujourd'hui, cette corrélation est délaissée et on perd du sens, c'est-à-dire que cette envie d'avoir un service efficace et efficient en permanence nous fait perdre de vue que le but est de rendre un service à la population. Comme vous le disait M. Charpin, la contribution de l'impôt passe par la mutualisation. Ce n'est pas le recueil direct de la contribution que l'on donne. Ce n'est pas parce que je donne un euro à la commune qu'en fin d'année je dois récupérer mon euro. Il y a une part de désintéressement. Si je donne un euro à la commune, c'est pour qu'il y ait un service rendu. Même si je n'ai pas d'enfant, l'argent auquel je contribue par l'impôt va permettre de mettre en place une crèche ou une restauration scolaire. Il est donc extrêmement important de mettre ces deux éléments en corrélation.

De même, quand on parle d'efficacité des agents, comment faut-il évaluer le travail d'un emploi dit « social »? La fonction publique a aussi ce rôle qui est d'avoir une employabilité de personnes qui sont éloignées de l'emploi et qui ne peuvent trouver en dehors de la fonction publique un rôle social, un rôle d'acteur économique. Et pour autant, comment mesurer l'efficacité de ces personnes-là à l'intérieur du service public, avec les critères qui sont aujourd'hui les nôtres? Cette notion d'efficacité me gêne beaucoup, parce qu'elle pose fondamentalement aujourd'hui la question de ce que l'on veut du service public de demain et de son périmètre. Je ne veux pas faire de politique mais quand on parle de supprimer un certain nombre de postes de fonctionnaires, a-t-on imaginé la conséquence sur la qualité du service qui sera rendu par la suite? Supprime-t-on le service, ou bien rend-on le service à un coût beaucoup plus important individuellement? Prenons l'exemple des cantines scolaires. En moyenne, une famille paie 40 % du prix réel, c'est-à-dire que 60 % est pris en charge par la collectivité, en prenant en compte l'encadrement, parfois le transport, la rémunération du prestataire qui fait le repas, les locaux, le chauffage, etc. La difficulté aujourd'hui est que les agents de la fonction publique et les élus n'ont pas la pédagogie de cette situation: toute une partie de l'action publique est cachée, et pourtant constitue un véritable amortisseur social pour les populations les plus fragilisées. Il faut donc concilier l'efficacité réelle souhaitée avec l'efficacité sociétale, communément partagée et mutualisée. C'est d'ailleurs le principe de mutualité. Quand vous vous assurez auprès d'une mutualité, vous contribuez à un esprit mutualiste. C'est le même principe. Lorsque vous payez 1 000 euros, vous ne demandez pas à la fin de l'année à être remboursé de 1 000 ou 1 500 euros. Je pense qu'il faut retravailler les objectifs et les indicateurs et les mettre en lien direct avec le service public.

M. Morisot. Je voulais introduire ma réponse en évoquant un travail que j'ai pu mener sur l'évaluation de la formation pour adultes où, effectivement, on peut mesurer l'efficacité sur au moins quatre niveaux différents. On ne va pas évaluer la même chose entre la satisfaction du participant à la formation et l'impact réel de cette formation sur les résultats du travail ou des activités. Pour compléter, l'intérêt que je vois à des objectifs et à des indicateurs, qui a déjà été évoqué dans une intervention précédente, est la réflexion et l'échange en cas de non-atteinte. Ne pas atteindre ses objectifs... est extrêmement intéressant en termes de management parce qu'on va analyser plus facilement la non-atteinte que le dépassement d'un objectif. On va tirer plus de leçons de l'erreur que de la réussite.

Pour compléter cette réflexion, il m'arrive de faire état en formation sur le management la mention d'une formule mathématique: $P = C \times O \times M1 \times M2 \times E$. La formule exacte est delta de P est égal à delta de C multiplié par delta de O multiplié par delta de M1 multiplié par delta de M2 multiplié par delta de E. Delta signifie la différence, l'écart. Ainsi, si vous voulez être performant, il faut vous interroger sur plusieurs facteurs en même temps parce que l'intérêt de la multiplication est qu'elle est exponentielle par rapport à l'addition. Le résultat peut être plus intéressant mais aussi plus inintéressant.

Pour augmenter la performance, vous pouvez jouer sur le facteur compétence: pour un service plus performant, interrogez-vous sur la compétence individuelle et collective de l'équipe (delta de C).

Interrogez-vous aussi sur la clarté des orientations et des objectifs et la cohérence entre les objectifs de service et les objectifs généraux (delta de O).

Interrogez-vous bien sur les moyens, même si on est dans un système contraint financièrement. Si on a plus de moyens ou des moyens plus pertinents, on peut être plus performant (delta de M1).

Interrogez-vous sur le management et la motivation: qu'apporte le management au sein de la collectivité ou de l'organisation? Si vous pouvez progresser en termes d'implication et de motivation des agents, la performance augmentera (delta de M2).

Interrogez-vous aussi sur l'environnement et le contexte, qui va varier (delta de E).

Bien entendu le management est une science humaine, mais l'intérêt de ce type d'intervention est d'être provocateur, pour susciter la réflexion.

On a parlé à plusieurs reprises des risques psychosociaux. Je pense aussi qu'un des enjeux du manager est d'être attentif à ces risques. Cela passe peut-être par une

prise en compte, comme le suggère Yves Clot⁶, plus des richesses psychosociales de son équipe ou de sa structure que des risques psychosociaux. Parce que ce sont ces richesses psychosociales qui apporteront une plus-value.

M. Jouannet. Personnellement, j'ai une difficulté avec le mot performance. C'est ce que j'appelle le syndrome de la Marmotte. Pour les Savoyards et les habitants de la Maurienne, la Marmotte est une course de vélo qui enchaîne la montée du Galibier et celle de l'Alpe d'Huez, prestigieuses et difficiles ascensions qu'emprunte le Tour du France. Des personnes de tous les âges y participent et il y a souvent des accidents graves car l'effort est louable mais redoutable, notamment pour les personnes âgées. Cet exemple montre l'ambiguïté de la notion de performance, qui selon moi, n'est pas un bon critère. Je parlerai plutôt d'efficacité, ou d'efficience, même s'il s'agit juste d'une question de sémantique.

Une autre question concerne la notation. La notation chiffrée est désormais proscrite, et remplacée par des grilles de comparaison avec des objectifs fixés par les « N+1 ». Si une grille précise des critères d'appréciation, elle enferme également de manière un peu trop manichéenne. Pour ma part, je n'ai pas été convaincu par cette méthode, qui est peut-être un progrès pour certains types de services, mais nullement adaptée à des services « action » où le « N+1 » change tous les jours au gré des équipes. De plus, les gestionnaires savent que les avancements sont liés à la notation. On élabore des notations non chiffrées, avec des observations (est-ce que l'agent a rempli ou non ses objectifs), puis on doit les transformer en notes chiffrées pour comparer et départager les agents sur les montées d'échelons, conformément à la règle imposée par le Centre de Gestion pour les possibilités d'avancement.

Mme Bouvier. Ce n'est pas le centre de gestion qui limite, c'est le statut qui limite le centre de gestion.

M. Jouannet. Tout à fait. Donc nous avons dû nous livrer à un exercice spécifique : créer une commission d'évaluation des appréciations et reconstituer une notation chiffrée pour pouvoir procéder aux choix d'avancement, question très sensible dans un contexte très syndiqué.

Compte tenu du port d'un uniforme presque similaire dans un cadre opérationnel, notre système hiérarchique est souvent comparé au management militaire. Pour ma part, je pense que c'est plutôt flatteur compte tenu de l'évolution remarquable de l'Armée. Dans tous les services « action », on retrouve les mêmes principes, avec des galons apparents et donc une hiérarchie très lisible et inter opérable : sur le terrain, il faut une grande clarté d'encadrement, car il peut être difficile de savoir qui commande, surtout quand on travaille avec des renforts ou en interservices. Agir très rapidement ne laisse pas de place à la négociation. C'est pourquoi, dans le

6 Yves CLOT, *Le travail à cœur. Pour en finir avec les risques psychosociaux*, La Découverte, Poche n°419, 2015.

management de type militaire (MRT), on prépare des scénarii en amont, ce qu'on ne peut pas faire une fois sur le terrain faute de temps. On définit ensemble des processus, on les fait adopter et respecter. Les agents sont tellement bien formés a priori qu'on obtient une grande efficacité. Ce type de management opérationnel est intéressant parce qu'il donne des résultats très concrets qui permettent de mesurer l'efficacité de l'action. Il est très facile de savoir si les méthodes fonctionnent ou pas car, en intervention, la sanction est immédiate. En cas d'échec, on peut être critiqué par sa hiérarchie, ce qui est normal, mais aussi assigné en justice. La formation militaire d'aujourd'hui a permis d'adoucir considérablement le management traditionnel de terrain tout en améliorant des automatismes maintes fois répétés, tout en laissant des possibilités d'initiative individuelle. Ces méthodes tactiques peuvent même s'appliquer maintenant aux services de l'Arrière (logistique et gestion).

5. L'AVENIR DU MANAGEMENT DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Comment faire prospérer le management et selon quelle identité dans la fonction publique? Est-ce que cela peut entraîner une nouvelle conception de la fonction publique? Pensez-vous qu'à terme fonction publique et entreprises seront régies par les mêmes modalités?

M. Joye. Nous allons terminer cette discussion en nous projetant. Il me semble qu'on peut parler de la construction d'une identité managériale dans la fonction publique au fil des années. Êtes-vous tous convaincus de la réalité aujourd'hui de cette identité, qui serait donc quelque peu distincte du management privé?

Mme Audoire. Oui, il existe une identité managériale dans le secteur public, mais elle n'est pas éloignée de celle du secteur privé. Je suis membre de l'Association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH). J'ai souhaité en faire partie pour voir les méthodes des DRH du secteur privé. Selon moi, le management dans la fonction publique rejoint le management des entreprises. Même si les objectifs sont différents, le souci de performance et de rentabilité s'accroît dans la fonction publique: ce secteur doit s'adapter aux usagers et proposer des services performants pour mieux répondre à la gestion de proximité. En effet, il doit prendre en compte les impacts environnementaux, comprendre que l'innovation est un processus continu et intégré dans la vie courante de l'organisation territoriale.

La prospérité du management dans le secteur public passera par un management plus fortement à la recherche du sens et de la finalité de l'action publique. Il s'agit aussi de valoriser le service public afin de faire comprendre aux agents l'importance de leur mission, au-delà du statut.

M. Joye. La façon de manager rejoint celle du secteur privé mais le contexte n'est quand même pas le même.

Mme Audoire. Aujourd'hui, quand un fonctionnaire part à la retraite, on se demande s'il faut le remplacer ou pas, compte tenu des contraintes auxquelles la collectivité est confrontée. Les managers doivent donc réfléchir sur une autre façon de manager: comment pallier son absence? Est-ce qu'il faut recruter la même compétence? Est-ce qu'il faut revoir l'organisation? Se demander si on remplace systématiquement un départ à la retraite fait évoluer la mentalité de l'organisation. Dans le secteur privé, les budgets sont différents et il faut se questionner autrement.

M. Joye: Est-ce à dire qu'aujourd'hui la pression financière est trop présente?

Mme Audoire. Oui, la pression financière est présente. On pose la question aux responsables sur comment dépenser moins en faisant toujours mieux.

M. Charpin. Je partage ce qu'a dit M. Jouannet sur la performance. C'est la loi qui nous impose ce terme. On parle plutôt de performance globale.

Quand on entend qu'il faut réformer la fonction publique, il ne faut pas oublier qu'il existe trois versants de fonction publique. Souvent l'ensemble des Français associe les élus à l'État. Or, la fonction publique, c'est cinq millions de fonctionnaires, parmi lesquels deux millions au service de l'État. Il faut reconnaître que chaque branche de la fonction publique a des problématiques spécifiques.

Sur l'avenir de la fonction publique, on constate cependant des points communs, notamment sur la manière d'agir, d'utiliser les bons ratios en vue du bon usage des deniers publics. Dans le privé, on parlerait d'ailleurs de compétitivité. En raison d'un droit exorbitant, il restera toujours des spécificités propres à la fonction publique. Le statut, élaboré en 1946, a vocation à protéger la société des conflits d'intérêt et la sécurité de l'emploi est un moyen et non une fin. C'est important de le rappeler. Le statut des fonctionnaires comporte des droits mais aussi de nombreux devoirs : la déontologie, la disponibilité, l'exemplarité, la probité, etc.

La fonction publique évolue bien au-delà de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Dans la fonction publique d'État, il y a des passerelles interministérielles, avec la possibilité de changer de secteur d'activité. Un répertoire interministériel des métiers (RIME) a été créé pour montrer qu'au-delà de la fonction publique de carrière qui subsiste, il est nécessaire de recruter en fonction des métiers. C'est important pour les recruteurs que nous sommes : recrutons-nous un juriste ? Un comptable ? Pourquoi recruter tel profil et pour quel métier ? Ces pratiques se rapprochent du privé. Toutefois, cela me semble difficilement possible de régir le secteur public et le secteur privé de la même manière. Le rapprochement public – privé a déjà été évoqué par les théories rapportées dans le cadre des travaux de recherche, notamment sur le « nouveau management public ». Dans les années 1970, l'idée de départ était justement de minimiser les différences de nature et de culture entre la gestion privée et la gestion publique. Pour améliorer l'efficacité du service public, il fallait rationaliser les dépenses et il suffisait de transposer les pratiques du secteur privé au secteur public. Ce n'est pas parce qu'il y a des points communs qu'il faut transposer, bien au contraire. Je pense qu'il faut tenir compte des spécificités. Il ne faut pas occulter la particularité que l'usager n'est pas un client. Ce serait une vision réductrice et globalisante de vouloir calquer un savoir-faire comme un prêt-à-porter d'efficacité qu'on transposerait du privé au public sans tenir compte du contexte. Le service public satisfait un besoin d'intérêt général autant qu'il répond à la demande sociale.

Dans le futur, je pense qu'il faut que l'administration invente sa propre voie pour répondre à la demande, sans pour autant calquer un modèle particulier. Michel Serres a écrit un essai sur les « petites poucettes »⁷, cette génération d'individus habitués à l'usage du numérique. Ce sont des forces de travail qui arrivent dans nos administrations et qui renouvellent notre façon de penser. Cela illustre une société bouleversée où tout est à reconstruire, à partir de l'individu, avec toujours en tête l'efficacité, mais également le sens du travail, l'intérêt général, l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée. C'est une transition générationnelle. Les temps se confondent, les espaces se brouillent, les positions se mélangent, les modes d'acquisition des savoirs se transforment. L'enjeu de notre apprentissage semble se déplacer d'un savoir que l'on incorpore à des savoirs que l'on recompose. Alors que l'imprimerie ordonnait des lettres de façon précise pour éditer l'exemplaire d'un texte, Internet désorganise le savoir, le fragmente, au gré de structures plus ou moins formatées, de forums, de réseaux sociaux, de blogs, de CLOM (cours en ligne ouvert massivement) et SPOC (small private online course)... Nous travaillons et reformatons de nouvelles capacités de travail pour développer nos capacités informationnelles, plutôt que de stockage. On peut « tagger » l'information, la classer et la hiérarchiser. Cela induit de nouvelles qualités relationnelles selon les formats et les flux, existentielles pour gérer l'effacement de la barrière public/privé. Les espaces de travail deviennent des organisations apprenantes et le management consiste à anticiper ces mutations qui se traduisent par des nouvelles modalités de travail : rapprochement directeur de la formation et de l'immobilier, E-formation, présence d'espaces connectés et calmes, de bureaux-bulles...

Malgré tout, entre les secteurs publics et privés de nombreux éléments peuvent être faits en commun, à partir de passerelles et de formations. Je pense qu'il est important de favoriser les échanges. En formation initiale, on organise aujourd'hui des stages en entreprise pour les personnes recrutées, dans les collectivités locales ou les établissements publics de santé, afin de connaître en amont les attentes de nos partenaires, pour répondre effectivement à la demande. Secteur public et secteur privé s'appuient sur les mêmes évolutions de la société : télétravail, nouvelles formations, schémas nouveaux, etc. Le secteur public n'est donc pas en retard par rapport au privé sur ces éléments. Des possibilités existent dans le respect des particularités du service public : rémunération à la performance, mobilité professionnelle, formation accrue des managers, développement des postes à profils, etc. Dans le futur, le recrutement externe des cadres DGFIP sera accru, après une période de forte promotion interne issue de la fusion des administrations financières. De surcroît, la fonction « RH », quelle qu'elle soit, vit aussi en permanence dans un monde de données : données administratives, données relatives à la gestion des temps et des activités, à la paie, à la performance, à la gestion des compétences et des carrières... Le secteur public s'adapte lui aussi au « big data » c'est-à-dire à l'ensemble des technologies et des approches

7 Michel SERRES, *Petites poucettes*, éd. Le Pommier, 2012, 84 p.

permettant d'exploiter et de tirer de la valeur d'un très grand nombre de données, de natures diverses. Il doit même l'organiser dans l'intérêt général (rôle de la CNIL: commission nationale informatique et libertés). En matière d'évolution managériale, on retient le développement d'échanges collectifs sur le travail, afin de détecter les problèmes rencontrés, en recherchant collectivement des réponses adaptées et en mutualisant les bonnes pratiques. Privilégier la cohésion de l'unité de travail à la mise en concurrence est tout à fait compatible avec la dimension individuelle des parcours professionnels. Ce peut être à travers les réseaux collaboratifs, par exemple WIFIP, réseau social interne à la DGFIP⁸.

Le secteur public dispose de particularités incontestables, comme l'intérêt général, l'égalité de traitement et la recherche de l'équilibre budgétaire. Pour ma part, même à terme, je pense que la fonction publique et les entreprises seront difficilement régies selon les mêmes modalités. Pour améliorer l'efficacité du service public et rationaliser les dépenses, il ne suffit pas de transposer les méthodes du privé au secteur public. Ce serait considérer l'utilisateur du service public comme un client, en occultant les particularismes des organisations publiques.

Les missions de service public, et pas seulement régaliennes, démontrent que les salariés du public sont en contact fréquent avec des personnes en situation de détresse, plus souvent que les salariés du privé. D'ailleurs, une étude de la DARES⁹ estime que 38 % des salariés du privé sont en contact avec des personnes en situation de détresse contre 54 % des agents de la fonction publique territoriale, 68 % de la fonction publique d'État et 85 % dans la fonction publique hospitalière. Quand on voit les raisons pour lesquelles les usagers viennent vers le service public, il convient d'avoir des réponses adaptées, un collectif de travail différent et un management spécifique qui restera toujours une particularité du secteur public, quand le secteur privé a intérêt de sélectionner son client. La fonction publique a pour vocation le respect de valeurs républicaines, qui se traduit par une dimension relationnelle inconditionnelle et non commerciale.

M. Jouannet. J'ai géré une administration où trois statuts différents s'appliquent, ce qui est un peu compliqué pour les services du personnel. Nous avons les

8 Wi-Fi est le réseau collaboratif de la direction générale des finances publiques (DGFIP). C'est aussi le signe du développement d'un management fondé sur les valeurs de confiance et de valorisation de l'intelligence collective. Le réseau utilise une plateforme collaborative libre. L'objectif est de constituer des communautés professionnelles autour d'objectifs métiers partagés, tels que la conduite d'un projet de système d'information ou l'accompagnement de la dématérialisation des échanges entre la DGFIP et les collectivités locales. Le réseau offre les fonctions classiques d'une plateforme collaborative: publication de contenus, partage de documents, co-construction de documents, outils d'animation de réseau (texte: <http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-la-co-construction/reseaux-sociaux-entreprises-lionel-ploquin-wifip>).

9 Thomas COUTROT, Emma DAVIE, Les conditions de travail des salariés dans le secteur privé et la fonction publique, *DARES ANALYSES*, décembre 2014 - n° 102.

sapeurs pompiers professionnels (SPP) et volontaires (SPV) qui ont un statut très particulier et protecteur, car ils sont très exposés physiquement. Sur l'Arrière, nous avons aussi de nombreux personnels administratifs et techniques (PAT) qui se sentent injustement dévalorisés.

Au sein de la Fonction Publique Hospitalière, les Établissements de Santé connaissent les mêmes problématiques entre les statuts des médecins, des infirmiers, des aides soignants et les personnels de gestion. On constate que les relations internes, déjà très tendues compte tenu de la contrainte financière liée, notamment, à la généralisation des 35 heures, mais aussi aux contraintes drastiques qui pèsent sur les budgets publics, sont aggravées par les tensions entre statuts. Le mal-être dans les strates intermédiaires est énorme, allant même jusqu'à une vague de suicides sur les années 2015-2016.

Mme Bouvier : Aujourd'hui, la contrainte financière provoque un raisonnement trop simpliste. Sur un budget de fonctionnement d'une collectivité, la masse salariale représente environ 40 à 60 %. On fait un rapide calcul et beaucoup d'entre nous ont tendance à puiser immédiatement des économies sur la masse salariale. Pour autant je pense, et c'est ce que disait M. Jouannet, qu'il faut se poser la question de l'emploi public. Qu'est-ce qui relève des fonctions régaliennes, qu'est-ce qui doit être exercé par le service public, qu'est-ce qui peut éventuellement rentrer dans le champ du domaine privé? Comment est-ce qu'on organise la fonction publique? Il ne suffit pas simplement de se dire qu'on va se rapprocher des méthodes managériales du privé. Je crois qu'il y a une vraie spécificité du management public, lié au statut, à la notion d'usager et au service public que l'on rend. Alors effectivement, des outils émergent du privé et viennent impacter le management, mais le management public connaît des spécificités.

En Haute-Savoie, on est en train de mener une expérimentation sur ces sujets-là pour amener les élus à penser les budgets différemment. Ils se sont dotés d'expertises avec des prospectives financières, avec des plans pluriannuels d'investissement, avec des autorisations de programme et des crédits de paiement. Ces outils leur ont permis de piloter, d'avoir des éléments pour prendre des décisions. Or, ces études ne se font pas en gestion des ressources humaines, alors que le plus bel actif d'une collectivité c'est l'être humain. Pour autant, aucune ou très peu de collectivités se dotent de prospectives en matière de gestion des ressources humaines. On a donc impulsé cette dynamique, et je vais faire le premier groupe de travail au mois d'avril avec six directeurs généraux de service, des directeurs de ressources humaines, de petites et grandes collectivités, rurales et urbaines. On veut démontrer aux élus qu'aujourd'hui, il faut s'attacher prioritairement à avoir une véritable prospective de gestion des ressources humaines, comme l'a fait la direction des finances, et définir par là même quelles sont les priorités que la collectivité s'assigne.

6. PROLONGEMENTS : QUESTIONS POSÉES AUX MANAGERS

Question n°1. Le management est difficile car chaque être humain est complexe. Il faut se connaître soi-même pour connaître les autres. Lorsque j'apporte des outils de communication ou d'intelligence émotionnelle dans les entreprises, on constate des points positifs. La complexité de l'organisation diminue parce que l'on peut mieux communiquer et relever les défis. Le manager, quel qu'il soit, doit être courageux pour manager du fait que l'ensemble du système attend des résultats. Bien que j'aie une importante expérience de consultante ou de coach en entreprise privée pour l'organisation du travail, je travaille désormais de plus en plus avec le secteur public. Je suis frappée d'entendre en pratique les mêmes analyses d'un manager public ou d'un manager privé. J'ai pourtant perçu dans vos propos que le service public serait plus noble car il est justifié par l'intérêt général. Or, selon moi, au bout du compte, ce sont les mêmes problématiques : on n'arrive pas à motiver les gens, il y a de l'absentéisme, le travail est stressant, etc. Je suis confrontée à des « burn-out » alors que les gens sont passionnés par leur métier. Pour moi le management est un sujet de société. Je ne suis pas certaine qu'il faille séparer la logique du secteur public de celle du secteur privé au niveau des analyses car au final ce sont des hommes et des femmes qui travaillent. On ne devrait pas à mon sens opposer les deux secteurs et il n'est pas toujours juste de dire que dans le privé il y a des clients et dans le public des usagers. Le monsieur qui travaille sur une chaîne de montage depuis trente ans peut aimer et est fier de ce qu'il produit, comme la dame qui cuisine à la cantine est fière du repas qu'elle offre. Au bout du compte, toute personne qui travaille veut que son entreprise soit pérenne et dans les collectivités publiques tout agent souhaite que les usagers soient satisfaits. Qu'en pensez-vous ?

Mme Bouvier. Je ne crois pas qu'il y ait d'opposition fondamentale entre le secteur public et le secteur privé. La thématique de ce séminaire était le management public, donc l'idée était de savoir s'il y avait une spécificité du management public et de la décrire. Nous n'avons pas opposé le management public au management privé. Je vous rejoins totalement sur la difficulté du manager, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé. Il existe certes énormément de points communs entre les deux secteurs, mais le secteur public a aussi des spécificités. Celles-ci ne résident pas dans une supposée noblesse du service public, mais dans la réalité même du service public.

Question n°2. On a parlé de l'évolution du service public mais on n'a pas beaucoup parlé de l'évolution de l'utilisateur. Vous avez certes parlé de l'évolution des demandes sociales, mais aujourd'hui les usagers ont aussi, et de plus en plus, des exigences de consommateurs et s'adressent à l'administration comme s'ils s'adressent à un

prestataire de service privé. Les usagers du service public ne sont-ils pas devenus des consommateurs ou des clients ce qui influe sur le management ?

M. Charpin. Vous avez peut-être raison si l'on observe les exigences sociales des usagers, qui se rapprochent de celles d'un consommateur, mais d'un point de vue de la réponse apportée par l'administration, on distingue bien l'usager, à qui l'on met à disposition un service, du client, à qui l'on fournit une prestation. Le retour d'investissement de la contribution publique est avant tout collectif.

Mme Bouvier. Nous ne sommes sans doute pas assez pédagogues aujourd'hui sur ce qu'est la finalité du service public. Or, la finalité reste la satisfaction de l'intérêt général. Mais, nous constatons en effet que l'engagement de la responsabilité de l'administration est de plus en plus systématique dès lors que l'utilisateur n'est pas satisfait.

Question n°3. C'est là un point de convergence avec les managers du secteur privé. Il me semble que nous avons des problématiques qui sont de plus en plus proches, mais nous n'avons pas les mêmes leviers pour manager. N'est-ce pas ce qui crée des difficultés ?

Mme Bouvier. Certainement et c'est peut-être là qu'il faut revendiquer la spécificité du management public et du service public, pour lutter contre cette tendance consumériste que peut avoir l'utilisateur. Il faut développer cette pédagogie auprès du citoyen. Il faut lui faire comprendre que quand il est dans une « cité », il est citoyen, et que ce statut a un sens. Il y a beaucoup de choses à faire évoluer. En tant que consommateur on a des droits mais en tant que citoyen on a aussi des devoirs, ce qu'on oublie parfois.

M. Charpin. La pédagogie est plus que jamais nécessaire pour expliquer ce qu'est la raison d'être du service public. Aujourd'hui, si l'administration avait une logique de clientèle, ou de rentabilité, poussée à l'extrême, irait-on encore déployer le service public dans les quartiers en difficulté ou en milieu rural ? Si la notion d'intérêt général est difficile à saisir en droit, on sait qu'en pratique, lorsqu'on prend un exemple de métier, on la mesure très facilement. Il faut distinguer le secteur public du secteur privé sur ce point. Au conseil d'administration d'une entreprise, la productivité va être étudiée au regard des parts de marché alors qu'au conseil d'administration d'une collectivité publique, c'est la satisfaction de la demande sociale qui est étudiée. C'est cette particularité qu'on a voulu distinguer dans nos débats et non la manière de l'individu de se réaliser par son travail.

M. Jouannet. Pour moi, le plaisir au travail passe par une règle simple : utiliser ses compétences au service d'objectifs clairement définis. Il faut donner du sens, mais aussi de la visibilité aux agents, privés ou publics. Certains emplois sont plus faciles que d'autres. Mais il faut arriver à proposer une certaine ouverture à des gens qui font la même chose depuis un certain temps ou qui évoluent toujours

dans le même décor. C'est là que le manager doit vraiment être très performant, et notamment impulser du bonheur au travail. Il existe d'innombrables moyens pour le faire, allant même jusqu'à organiser des cours de danse lors des pauses, comme on peut le voir sur le parvis de La Défense. Pourquoi pas ? Ce qui compte c'est d'aller au travail avec bonheur, et si possible de conserver intact cet état tout au long de sa carrière.

Question n°4. Vous avez parlé de la manière de manager. Est-ce que la manière de manager, collaborative ou individuelle, est fonction de la taille de la structure dans laquelle le manager dirige ses effectifs ? Je prends mon exemple, j'ai travaillé dans une intercommunalité de plus de 40 000 habitants et aujourd'hui je suis en poste dans une structure de moins de 1 000 habitants. Je vois quelques différences, peut-être anodines. Est-ce que cela influe sur la manière de manager ou pas du tout ?

M. Jouannet. Selon moi, l'opposition classique entre management collaboratif et management individuel est un peu dépassée. Je pense qu'il n'y a pas de règle immuable ; on doit s'adapter à la taille de la structure. À partir du moment où vous avez des collaborateurs, vous pouvez faire du management collaboratif. Sur une très petite collectivité publique, le management est forcément un peu plus individuel puisque vous avez une petite équipe (chez les sapeurs-pompiers, c'est le cas des petits Centres de Secours répartis sur le territoire). Il faut essayer de convaincre chaque agent de collaborer, ce qui est plutôt facile lorsqu'ils ne sont pas nombreux. Mais, quoi qu'il en soit, « jouer au petit chef » ne marche pas. Quelles que soient les structures, je pense qu'il faut toujours privilégier la collaboration. Cela ne signifie pas qu'on ne prend pas de décisions, mais simplement que l'on prépare la décision ensemble et qu'on écoute ce que les agents ont à dire avant de prendre cette décision, de manière à la prendre en connaissance de cause. Le rôle du chef c'est aussi de décider *in fine*, après une communication adaptée.

M. Charpin. Le management collaboratif et le management individuel sont complémentaires. On n'oppose pas vraiment les deux types de management puisqu'au quotidien on exerce les deux. Je pense que le management collaboratif permet d'être directif de manière différente, avec plus de succès parfois. Il s'agit de convaincre plutôt que de contraindre, mais avec le même objectif. On crée des réseaux collaboratifs, mais au final la prise de décision relève du sommet du réseau. On profite des connaissances de la base pour prendre une décision au sommet.

Question n°5. Peut-on dire qu'au fil du temps, le management a évolué de l'autoritarisme vers un management plus doux, afin d'associer un peu plus les agents ?

M. Charpin. En effet, il y a aujourd'hui beaucoup plus de douceur dans la décision, mais la responsabilité décisionnelle est la même. La décision prise doit être expliquée, accompagnée, en tenant compte du potentiel d'adaptation de la

communauté de travail. On parle souvent de génération Y pour désigner des personnes nées entre 1980 et 1999 et dotées de caractéristiques comportementales propres – notamment liées à l'utilisation du numérique – que le manager doit intégrer, afin de tenir compte des attentes et des questionnements spécifiques, de la nécessité de donner du sens à l'action. L'enjeu est d'encourager les initiatives et les logiques de projet. Le rapport de France Stratégie, *Quelle France dans dix ans*¹⁰, évoque d'ailleurs la force du nouveau rapport au numérique. Cette évolution implique de concilier la nouvelle «soif communicationnelle» sur les médias sociaux avec les exigences du service public: neutralité, impartialité, loyauté et devoir de réserve.

Question n°6. En tant que manager, vous avez dû faire face à des crises ou des situations individuelles particulières. Vous avez dû être amenés à prendre des sanctions disciplinaires. Face aux dysfonctionnements, notamment des agents, quand est-ce qu'il faut faire preuve d'autorité ou de souplesse, et comment ?

M. Jouannet. C'est une question très pertinente que l'on doit se poser au moment d'entrer dans une carrière de "chef" car il va falloir affronter des crises et savoir sanctionner, ce qui a une connotation plutôt négative. À mon sens, il faut sanctionner le moins souvent possible, le mieux étant d'anticiper les difficultés. Quand il y a faute, il faut agir de la manière la plus juste car il est capital que la sanction soit comprise et acceptée. Ce n'est pas toujours facile d'adapter une sanction à la faute. Les sanctions disciplinaires sont réglementairement prévues avec une échelle graduée. Si l'agent a commis une faute de service sans conséquence importante, je pense qu'il faut commencer par l'avertissement. Mais, de manière générale, il faut faire preuve d'autorité et de souplesse. Il ne faut surtout pas confondre l'autorité, qui est normale, et l'autoritarisme, qui est déviant et dangereux.

Mme Bouvier. Je vous rejoins. Il faut savoir que la crise majeure n'apparaît pas subitement en principe. Le dysfonctionnement d'un agent est souvent graduel. Il faut essayer de comprendre si le dysfonctionnement est systémique (est-ce que c'est l'organisation qui conduit l'homme à dysfonctionner?) ou individuel. Dans ce dernier cas, il faut d'abord agir dans l'accompagnement et dans la souplesse. J'ai eu le cas d'un agent alcoolique qui dysfonctionnait et mettait la vie de gens en danger. La question de la sanction ne se pose pas immédiatement. On a d'abord averti l'agent, on l'a accompagné, et lorsque la situation n'évolue pas, on est obligé en tant que manager de poser une sanction. La réalité de la sanction peut agir sur l'agent. J'ajoute qu'il faut veiller en parallèle à la sécurité des autres agents ou des usagers et c'est une autre obligation du manager. La sanction est donc parfois nécessaire pour, en outre, protéger l'équipe ou les usagers.

10 Dir. Jean PISANI-FERRY, *Quelle France dans dix ans?*, France Stratégie, rapport au Président de la République, Fayard, 2014, 360 p.

M. Jouannet. Il faut être pédagogue. J'ai connu un cas similaire. Au début, on a accompagné l'agent avec douceur et compréhension. On lui a demandé de faire des cures, mais en vain. C'est seulement le jour où on l'a sanctionné qu'il a commencé à prendre conscience de son problème et à se prendre en main. La sanction peut donc parfois être très positive. Cependant la manière de sanctionner met en lumière le style de management. C'est une mesure qui doit être très publique avec une communication interne adaptée, car elle concerne au final chacun des agents.

Pour être bien comprise, la sanction :

- doit être assortie d'un accompagnement soigneusement calibré (motivation, enjeux),
- doit avoir son pendant symétrique: la sanction positive, ou la récompense, qui peut consister à mettre à l'honneur un agent méritant (et pas seulement pour son ancienneté, ce qui peut entraîner un contre effet).

On peut demander à un agent qui a réalisé un excellent travail de venir le présenter lui-même devant l'autorité, ce qui renforcera sa propre image de compétence adaptée (donc son bonheur), sans dévaloriser pour autant son supérieur hiérarchique.

En récompensant la compétence et l'initiative, vous conserverez une image de justesse et d'équité le jour où vous devrez sanctionner.

M. Charpin. Il y a la question de la hiérarchie de la faute. Certaines ne sont pas pardonnables et peuvent aller à la sanction directe si elles touchent à la déontologie. La faute est appréciée par les chefs de service. Au quotidien, on effectue du management différentiel en reconnaissant ce qui est réussi. C'est une récompense indirecte. Cependant, je n'aime pas trop le mot de récompense, auquel il est préférable d'utiliser le mot de valorisation.

M. Joye. Le management de la sanction, le bonheur ou le plaisir d'aller travailler, l'adéquation des compétences aux objectifs, voici en effet des exemples de sujets appelés à prendre plus d'importance dans les analyses managériales.

B. Témoignage

MANAGEMENT PUBLIC, MANAGEMENT PRIVÉ :
CONVERGENCES ET DIVERGENCES
TÉMOIGNAGE D'UNE JEUNE UNIVERSITAIRE EN SCIENCE DE GESTION
D'ORIGINE AMÉRICAINE

AMY CHURCH-MOREL
MAÎTRE DE CONFÉRENCES EN SCIENCES DE GESTION,
UNIV. SAVOIE MONT BLANC, IREGE

Introduction

Au moment d'écrire ces lignes, j'étais en train de préparer mes candidatures pour les postes de maître de conférences dans diverses universités françaises. L'occasion m'était ainsi donnée de formaliser un certain nombre de réflexions relatives à l'implication de l'enseignant-chercheur dans le management public et qui me préoccupaient l'esprit. Il s'agissait aussi d'approfondir la vision du métier auquel je me destine. Le métier d'enseignant-chercheur en sciences de gestion appelle une navigation perpétuelle entre théorie et pratique c'est-à-dire entre ce que nous préconisons dans la recherche et l'enseignement et le management que nous pratiquons au quotidien au sein de nos organismes de formation. Quel que soit le caractère des organisations, le sens du travail et le vivre ensemble sont au cœur du management mais les défis diffèrent selon le contexte. Nous allons faire un tour d'horizon de ces deux notions afin de dégager des pistes possibles pour développer des pratiques managériales efficaces et adaptées.

Mais, au préalable, j'aimerais poser quelques questions. Pourquoi travaillez-vous? Qu'est-ce qui vous anime? Qu'est-ce que vous aimez dans la vie et dans le travail? Quels sont les moments de vos vies où vous sentez que votre vie et votre travail ont du sens? Il convient de garder à l'esprit ces questions et vos réponses. Tout d'abord, nous allons revenir sur mon parcours pour vous permettre de comprendre l'ancrage de ces propos (I). Ensuite, nous observerons le management public et le management privé à travers le prisme du management interculturel en prenant appui sur l'exemple du secteur de la formation (II). Enfin, nous présenterons en conclusion quelques pistes pour soutenir le « travail ensemble » efficace.

I. Un parcours

De nationalité américaine, j'ai fait mon doctorat à l'Université Savoie Mont Blanc puis j'ai été recrutée en tant qu'attachée temporaire d'enseignement et de recherche. J'ai soutenu ma thèse en sciences de gestion en novembre 2016 sur le sujet « La diversité linguistique et la collaboration en équipe »¹. Il s'agissait notamment d'analyser comment travailler ensemble quand les personnes ne partagent pas la même langue maternelle.

Les graines de mon intérêt pour les langues et la gestion ont été semées il y a longtemps. Mon père travaillant dans l'administration de l'enseignement secondaire aux États-Unis, les discussions à table tournaient souvent autour du management public : comment composer des équipes qui vont pouvoir bien s'entendre et travailler ensemble ? Comment construire des relations professionnelles qui permettent une collaboration efficace ? Que faire quand un employé est en sous-performance ou fait preuve d'un comportement peu éthique ?

À l'université, j'ai suivi des études de langue et de littérature. Après mes études, j'ai travaillé pour des associations avant de venir en France, où j'ai rejoint l'École Supérieure de Commerce sur le campus de Savoie Technolac (Le Bourget-du-Lac) en tant que professeur d'anglais. Ma mission principale était de soutenir les étudiants dans leur apprentissage linguistique et interculturel. Entourée d'enseignants-chercheurs en gestion qui mobilisaient des théories passionnantes et puissantes concernant la stratégie, les ressources humaines ou encore l'innovation, je voulais pouvoir me servir des mêmes outils pour traiter les questions de gestion de la diversité linguistique. Ma passion pour le management et le développement des personnes et des organisations m'a ainsi poussé à réaliser une thèse en sciences de gestion. Il me semble tout à fait naturel d'étudier un sujet au regard de son environnement immédiat, à travers les mêmes prismes, et de vouloir mobiliser nos compétences et nos connaissances dans ce domaine.

À l'IAE (École Universitaire de Management) de l'Université Savoie Mont Blanc, où je suis affectée désormais, nous formons des étudiants à la gestion et participons au fonctionnement quotidien de l'établissement. La communauté universitaire est ainsi très riche dans son interdisciplinarité : les juristes peuvent

1 Thèse réalisée sous la direction de C. Mothe et A. Bartel. Résumé : un effort considérable a été dédié en sciences de gestion à la compréhension de la diversité dans le contexte du travail au sein des équipes et des organisations. Tandis que de nombreuses recherches ont été menées sur différents types de diversité (sexe, âge, race/origine ethnique), encore peu d'études ont été consacrées aux différences de langues et de langage. En parallèle, le caractère multilingue des entreprises multinationales et de leurs équipes constitue un champ de recherche qui ne cesse de grandir depuis les années 1990 et a donné lieu à de nombreux numéros spéciaux dans des revues importantes. Cette thèse vise à rapprocher ces deux champs de littérature, les travaux en management international par rapport à la diversité linguistique et les travaux sur la diversité d'une manière plus générale en sciences de gestion. L'objectif est ainsi de mieux comprendre les différences de langues et de langage dans un contexte professionnel et les approches managériales par rapport à ces différences.

apporter un regard sur les questions juridiques, les historiens sur l'histoire, les ingénieurs dans l'énergie renouvelable sur les bâtiments de l'université, etc.

II. Le management public et le management privé à travers le prisme de la culture

L'observation des notions de management public et de management privé peut se faire à travers le prisme de la culture du management, en prenant appui sur le secteur de la formation.

L'image de l'iceberg est souvent représentative de la culture. La partie visible de l'iceberg est composée des comportements, des artefacts et des symboles que nous pouvons apercevoir à travers nos sens. Que l'on ait connaissance ou non de la culture de l'autre, les éléments visibles sont accessibles par tous. La partie immergée de l'iceberg est composée des attitudes, des valeurs et des postulats de base sur le fonctionnement du monde. Les liens opérés entre les comportements (partie visible) et les valeurs (partie immergée) sont basés sur des interprétations, qui ne sont réalisables qu'à partir du moment où la culture de l'autre nous est connue.

Selon S. Chevrier, Professeur de gestion à l'université Paris-Est Marne-la-Vallée et chercheur à l'Institut de Recherche en Gestion², il existe différents niveaux de culture au sein des organisations : la culture nationale (ou politique), la culture du métier et la culture organisationnelle. Plusieurs questions se posent alors. En quoi la culture du management public converge-t-elle ou diverge-t-elle de culture de management privé ? Pouvons-nous parler d'une culture du management public ? Certaines réponses peuvent être données en regardant de plus près quelques convergences et divergences entre le management public et le management privé.

Il existe principalement deux niveaux de convergence entre le management public et le management privé. Le premier est le fait que toute organisation, publique ou privée, est peuplée d'êtres humains. Le second est le fait que le management, qu'il soit public ou privé, consiste à mettre en musique un ensemble de ressources afin d'atteindre des objectifs, qui vont varier selon les organisations. Malgré leur apparence simpliste, ces deux aspects sont essentiels et doivent être mis en avant puisqu'ils impliquent l'application, tant dans le cadre du management public que du management privé, de concepts en lien avec la gestion et la sociologie du travail.

Quant aux divergences, elles ont essentiellement trait à la raison d'être et la finalité des organisations publiques et privées. Les entreprises existeraient dans une logique de profit, tandis que les organisations publiques serviraient l'intérêt général. Cependant, si cette différenciation est très marquée pour certains types d'organisations (par exemple les entreprises cotées en bourse, qui doivent répondre à des obligations envers leurs actionnaires) elle devient floue dès lors que nous confrontons la responsabilité sociale des entreprises, qui tend à prendre en compte

2 Sylvie CHEVRIER, *Gérer des équipes internationales. Tirer parti de la rencontre des cultures dans les organisations*, Laval, Presses de l'Université de Laval, 2012, 220 p.

l'intérêt général, et le développement de la logique consumériste, financière et managériale au sein des administrations publiques. Il existe donc parfois des idées reçues qui méritent d'être confrontées et examinées de plus près.

Il n'en reste pas moins qu'il subsiste un certain nombre de spécificités structurelles indéniables dans le management public français. Nous pouvons ici prendre l'exemple du recrutement des collaborateurs dans l'enseignement supérieur, en comparant le recrutement à l'Université (exemple des instituts d'administration des entreprises ou des écoles universitaires de commerce) et le recrutement au sein des écoles de commerce privées. Alors que les écoles de commerce privées sont libres, dans les limites légales, dans l'organisation de leur processus de recrutement, le recrutement au sein de l'Université passe par l'organisation de concours administratifs ouverts au plan national. Cet exemple révèle la spécificité structurelle des organisations publiques, pouvant influencer le management public. Bien que ces spécificités restent malléables et évolutives, elles expliquent qu'une plus grande implication politique soit nécessaire pour mener des changements dans le secteur public.

Conclusion : des pistes de lectures ou de méthodes pour bien travailler

Deux pistes méthodologiques peuvent être préconisées pour soutenir le « travail ensemble » efficace, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé.

La première piste est celle de M. B. Rosenberg, psychiatre américain, qui nous propose un moyen d'être en empathie avec nous-même et avec les personnes qui nous entourent avec la méthode de la communication non-violente (ou bienveillante)³. Au moment d'une émotion forte, M. B. Rosenberg propose d'identifier quatre étapes :

1. Quel est l'incident précis qui a déclenché cette émotion ?
2. Quelle est l'émotion que nous vivons (parmi les quatre familles d'émotion : joie, peur, tristesse et colère) ?
3. Quel besoin fondamental est satisfait ou non-satisfait dans cette situation ?
4. Quelle demande pouvons-nous formuler envers les autres pour susciter leur aide dans la satisfaction de nos besoins ?

Cette méthode permet de gagner concrètement en intelligence émotionnelle et de ressentir les liens entre individus.

La seconde piste est celle de la méthode d'aide au changement collectif (« Appreciative Inquiry », « exploration appréciative » ou « enquête valorisante »), apparue à la fin des années 1980 aux États-Unis⁴. Bien souvent, au moment d'aborder une situation que nous souhaitons faire évoluer, le problème et les

3 M. B. ROSENBERG, *Les mots sont des fenêtres (ou bien ce sont des murs) : Initiation à la Communication Non Violente*, Paris, La Découverte, 3^e éd. 2016, 320 p.

4 Pour aller plus loin cf. J. PAGÈS, *Le coaching collectif avec la méthode appreciative inquiry : Conduire le changement en s'appuyant sur les réussites*, Paris, Eyrolles, 2^e éd. 2014, 190 p.

aspects négatifs sont les premiers éléments identifiés. La méthode Appreciative Inquiry suggère que cette manière d'aborder le changement ne fait qu'amplifier ces aspects négatifs. Cette approche propose au contraire de se focaliser tout d'abord sur ce que nous souhaitons vivre, et de construire avec les personnes concernées une vision d'un idéal défini. Nous tenons également compte des ressources déjà existantes dans la situation donnée, qui pourraient aider les individus concernés à construire un chemin pour aller vers cet idéal. Cette approche encourage la construction d'une vision commune et évite d'imposer un changement de manière unilatérale aux autres individus. Elle met ainsi l'accent sur les aspects positifs pour tendre vers une situation meilleure. La valeur de chaque individu dans la collaboration est ainsi prise en compte.

En introduction, la question était: pourquoi travaillez-vous? Pour de nombreuses personnes, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé, le travail est non seulement une manière de gagner sa vie, mais aussi une manière de participer à la société, de se rendre utile et d'être en lien avec les autres individus. Alors, efforçons-nous de trouver des façons de bien vivre ces collaborations.

La fonction publique regroupe les trois corps d'agents publics existants en France, à savoir les agents de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics de santé. La loi du 13 juillet 1983 pose le statut de ces derniers, c'est-à-dire leurs droits et obligations, et plus particulièrement les garanties de protection d'emploi dans le secteur public. Or, ces garanties cristallisent de nombreuses critiques, notamment au regard des règles applicables au secteur privé, la rigidité de l'emploi étant parfois perçue comme un facteur pouvant altérer la performance du secteur public. Dès lors, une réflexion s'est mise en place pour amener la fonction publique vers la voie de la modernité, se traduisant par l'introduction des logiques du management privé héritées des sciences de gestion. Un tel mouvement a fait naître la crainte d'une remise en cause du caractère collectif et public de la mission et du statut des agents de l'administration, le management privé supposant une gestion personnalisée et individuelle des personnels, lesquels doivent répondre à une certaine exigence de performance.

Quelle est la conséquence de ces évolutions sur le modèle actuel de la fonction publique ? Quel est l'impact sur la motivation des agents et la qualité du service rendu aux usagers ? Comment la fonction publique intègre-t-elle ces évolutions et réussit-elle à inventer son propre modèle de management ?

Pour tenter de répondre à ces questions, le Centre de Droit Privé et Public des Obligations et de la Consommation (CDPPOC) et l'Association Chambérienne des Jeunes Chercheurs en Droit (ACJCD) ont été partenaires de l'organisation d'un séminaire destiné à faire un état des lieux du management dans la fonction publique. L'objectif était de se faire croiser des discours d'horizons variés. Les analyses de jeunes chercheurs en droit, sociologie ou science de gestion portant sur les théories du management ont fait écho aux éclairages pratiques apportés par des managers expérimentés de collectivités publiques. Au cœur des débats, c'est la spécificité de la fonction publique et son adaptation à la recherche de performance qui retiennent l'attention. Les actes de ce séminaire sont publiés dans cet ouvrage.

Les auteurs :

Térèse AUDOIRE, Valérie BOUVIER, Bertrand CHARPIN, Simon COMBALDIEU, Amy CHURCH-MOREL, Xavier JOUANNET, Jean-François JOYE, Jacques MORISOT, Laura REGAIRAZ, Vincent RÉVIL, Raphaël SERRES

Centre de Droit Privé
et Public
des Obligations et
de la Consommation
(CDPPOC-EA 4143)

ISBN : 978-2-919732-67-8

Ouvrage gratuit

