

MANAGERS PUBLICS : POUR UNE NOUVELLE APPROCHE AU SERVICE DE LA RÉUSSITE DE L'ACTION PUBLIQUE

NOTE N° 10 DU 19 NOVEMBRE 2018



Ces dernières années, les réformes se sont multipliées dans la sphère publique¹. Qu'ils appartiennent à la fonction publique d'État, territoriale ou hospitalière, les agents publics ont vécu de très nombreuses transformations, très souvent assez structurantes. Que ces changements aient pour finalité les économies budgétaires, l'amélioration de la qualité de service, la refonte de l'offre de service en lien avec un transfert de compétence, le changement de modèle d'intervention, souvent en lien avec une digitalisation totale ou partielle, ou tout simplement une nouvelle organisation et la mise en place de nouveaux modes de fonctionnement, ils se multiplient, s'accroissent et deviennent de plus en plus complexes.

Dans ce contexte profondément changeant, revient très souvent la question du lien avec le sens de l'action publique. Les agents publics sont-ils conscients de l'utilité de leurs missions ? Se reconnaissent-ils dans leur emploi ? Trouvent-ils du sens à leur action ? Ce questionnement part du postulat que la motivation et l'engagement, notamment dans la fonction publique, sont directement liés au sens donné au travail. Les changements induits par les nombreuses réformes auraient donc une conséquence directe sur les doutes exprimés par les agents publics à travers les grèves, l'absentéisme ou, de manière plus diffuse, une baisse de motivation que les baromètres sociaux mesurent (souvent de manière différente) dans la plupart des organisations publiques.

¹ Au niveau territorial, on pense notamment dernières lois de réforme territoriale : la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) ou encore celle du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Au niveau de l'État on peut notamment citer les actions conduites en matière de modernisation de l'action publique pilotées successivement par la Direction générale pour la modernisation de l'État (DGME), puis le Secrétariat pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) et actuellement par la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP). Au niveau de la fonction publique hospitalière, on peut notamment citer le plan Hôpital de 2007 instituant la Tarification à l'activité (T2A) ou encore la loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST) de 2009.

La dernière note de la Fondation Jean Jaurès, « Inutilité ou absence de reconnaissance : de quoi souffrent les salariés français ? »², apporte un regard nouveau sur cette question. Sans, bien entendu, remettre en cause le lien de causalité entre sens et engagement, les auteurs, s'appuyant sur une enquête d'opinion et des analyses croisées, considèrent que la reconnaissance constitue l'un des principaux facteurs explicatifs de l'engagement et de la motivation des individus. Ainsi, alors que 90% des cadres et agents du secteur public ont un très fort sentiment d'utilité publique, près de 60% des mêmes agents ont le sentiment de ne pas être reconnus à leur juste valeur dans leur travail³ ⁴. Et l'étude de remarquer qu'« il est d'autant plus frappant que les méthodes modernes de management n'ont jamais autant prétendu faire le bonheur du salarié ». Ces chiffres sont par ailleurs cohérents avec une récente enquête réalisée par Malakoff Médéric⁵ relevant le paradoxe suivant : alors que 95% des managers estiment jouir de la confiance de leurs collaborateurs, seuls 55% des salariés ont réellement confiance dans leurs managers.

La figure du manager devient alors centrale dans l'engagement et la motivation des agents publics. Le manager doit dépasser son simple rôle hiérarchique pour être à la fois une ressource disponible pour ses collaborateurs, porteur du sens⁶ de la mission et de l'organisation, mais également motivant, exemplaire, rassurant, inspirant, transversal, équilibré, etc. La liste des attentes et des rôles attendus du manager public est très longue et conduit souvent à définir un profil difficile à trouver et, pour lesdits managers, une mission impossible à remplir. Cette complexité prend un tour complémentaire lorsqu'on envisage par ailleurs, les révolutions techniques, sociétales et comportementales à l'œuvre aujourd'hui qui bouleversent parallèlement les manières de communiquer et les attentes des individus dans leur vie professionnelle.

² Jérôme Fourquet, Alain Mergier et Chloé Morin, *Inutilité ou absence de reconnaissance : de quoi souffrent les salariés français ?*, Fondation Jean Jaurès, 3 octobre 2018, <https://jean-jaures.org/nos-productions/inutilite-ou-absence-de-reconnaissance-de-quoi-souffrent-les-salaries-francais>.

³ 57% pour les agents de catégorie A, 67% pour les agents de catégorie B, 58% pour les agents de catégorie C.

⁴ A noter que seulement 44% des actifs français, tous secteurs d'activité confondus, jugent que leur travail est reconnu à sa juste valeur par leur entreprise ou la structure qui les emploie.

⁵ Étude Qualité de vie au travail 2017, http://www.malakoffmederic.com/groupe/blobs/medias/s/326248d416e01c05/2017-10-04_CP_Malakoff_Me?de?ric_Etude_QVT_2017.pdf.

⁶ Vincent Lenhardt, *Les responsables porteurs de sens*, Eyrolles, 2015.

A cet égard, les travaux conduits dans le cadre du dernier colloque de l'association des DRH des grandes collectivités territoriales sont intéressants lorsqu'ils remarquent que les équipes se délocalisent, les organigrammes gagnent en complexité et, poussés par les avancées technologiques, les modes de collaboration se transforment (télétravail, bureaux satellites, travail nomade). Dans ce contexte, les managers doivent remettre en question l'unité classique de temps, de lieu et d'action et réinventer de manière continue leur approche et leurs pratiques⁷.

Cela conduit à se poser deux questions fondamentales pour la conduite des affaires publiques dans les meilleures conditions possibles :

- en quoi le management peut et doit être un axe de travail essentiel pour recréer du sens, faciliter l'engagement et créer les conditions pour conduire de manière soutenable les changements dans une perspective d'amélioration (qualité et efficacité) de l'action publique ?
- quelles conditions sont nécessaires pour s'inscrire dans cette démarche ? Cela revient à se demander comment soutenir le management pour qu'il s'inscrive dans les meilleures conditions possibles dans cet objectif ambitieux ?

Cette note vise à proposer quelques éléments de réflexion et d'action permettant de répondre à cet enjeu crucial de l'accompagnement des managers publics pour les aider à jouer pleinement leur rôle.

*

**

Si l'on demande de plus en plus au manager public, sur des niveaux d'intervention souvent très différents et parfois contradictoires, le niveau d'accompagnement de cette population reste très faible, peu spécifique et rarement en lien avec les attentes et les besoins (qui peuvent être différents) de ces personnes.

⁷ "La fin du bureau ?" 7eme colloque annuel de l'association des DRH des grandes collectivités territoriales (ADRHGCT) qui s'est tenu le 5 octobre à Paris. https://www.drh-attitude.fr/colloque_5_octobre_2018/

Il s'agit donc de se poser la question de comment accompagner les managers publics pour qu'ils soient à la fois des experts techniques reconnus (mais doivent-ils l'être ?), des animateurs de collectif qui permettent l'émergence des idées, le développement des compétences et l'engagement de leurs collaborateurs, des facilitateurs du quotidien qui favorisent les meilleures conditions de travail possibles, des relais de communication, aussi bien ascendants (faire remonter les difficultés, porter les messages des équipes et détecter les signaux faibles) que descendants (porter le sens et la stratégie de l'organisation, expliquer et faciliter les transformations, etc.), ou encore des visionnaires capables de détecter et opérationnaliser les changements, d'impulser une stratégie qui répondent aux enjeux et aux attentes de toutes les parties prenantes, sans parler de l'injonction régulière à la créativité et à l'innovation, notamment managériale⁸.

Or, s'il est avéré que les agents publics ont un besoin de plus en plus important d'accompagnement par les managers, ce besoin d'accompagnement et de développement vaut également pour la population des managers, qu'ils soient de niveaux stratégiques, intermédiaires ou directement opérationnels. Par accompagnement des managers, il faut envisager différents registres : les managers ont besoin de soutien, de considération, d'appui voire de perspectives pour pleinement jouer leur rôle. Ils ont donc besoin d'accompagnement au quotidien, mais également de démarche de projection et de développement de leurs compétences.

Une des difficultés à laquelle se trouve confrontée cette population peut être utilement résumée par le paradoxe du dirigeant⁹. Face à la complexité dans laquelle évoluent les organisations publiques, les responsables ont des besoins incontournables comme ceux d'être reconnus dans leur fonction, de développer un sentiment de compétence, ou encore de trouver des points d'appui auprès de leurs collaborateurs ou de leur hiérarchie.

Or, ils ont souvent du mal à traiter ces besoins, dans la mesure où ils se trouvent confrontés à plusieurs paradoxes :

⁸ Cf. par exemple *Vision RH*, DGAFP, n°4, avril 2018 ou encore *Quelles pratiques managériales innovantes dans l'administration publique de demain*, La Fabrique Humaine, DITP, avril 2018.

⁹ Voir notamment Vincent Lehnardt, *ibid.*, et Raphaëlle Laubie et Philippe Wattier (dir.), *Dirigeants. Le défi de l'engagement*, L'Archipel, 2017.

- c'est au moment où le responsable a le plus besoin d'aide qu'il est le plus seul. Le simple fait de prendre des responsabilités d'ordre hiérarchique isole. Le risque est que le manager public croie que s'il est parvenu à cette responsabilité, c'est parce qu'il était seul. S'il est devenu manager seul, il doit donc manager seul ;
- le responsable est l'objet de fantasme de lui-même et des autres. Pour lui-même, ce fantasme correspond à la représentation qu'il a de la fonction de manager. Concernant les personnes qui l'entourent, le dirigeant peut être fantasmé dans la mesure où elles peuvent projeter sur lui des attentes irréalistes (il est sensé tout savoir, ne jamais se tromper, etc.) ;
- les personnes qui seraient le plus désireuses de l'aider, sont souvent les moins bien placées pour le faire, par manque de compétences ou de connaissances des spécificités de l'organisation ;
- le dirigeant peut devenir la personne la moins compétente pour résoudre les problèmes relationnels dont il a la charge.

L'effort de développement des compétences managériales des managers est très nettement insuffisant. Ainsi que le relève la dernière version du baromètre HoRHizons¹⁰, qui constate qu'alors que le management devient une question cruciale, seules 30% des collectivités territoriales interrogées y accordent des crédits¹¹. Il est important de noter que ce sous-investissement dans le développement des compétences managériales des managers vaut également pour la fonction publique d'État et, peut-être dans une moindre mesure, pour la fonction publique hospitalière. A cet égard, l'exemple de la scolarité à l'École Nationale d'Administration (ENA) est illustrant. Alors que les cours à finalité managériale constituent désormais une part importante des enseignements que suivent les élèves administrateurs, les résultats ne sont toujours pas pris en compte dans le classement de sortie, risquant d'entraîner, dès l'origine, un désintérêt, voire un désengagement, des futurs hauts fonctionnaires pour le management.

¹⁰ Baromètre HoRHizons. Tendances de l'emploi territorial et politiques RH des collectivités et des intercommunalités. Enquête réalisée par l'institut CSA auprès d'un échantillon de 806 collectivités (9 régions, 30 départements, 598 communes, 22 communautés d'agglomération, 145 communautés de communes, 1 communauté urbaine et une métropole).
<https://www.lagazettedescommunes.com/telechargements/2018/10/amf-25640telecharger-la-plaquette-horhizons-2018-page-a-page-1.pdf>.

¹¹ Ces formations sont toutefois généralisées dans les régions et départements ; bien moins dans les plus petites strates.

Il paraît donc incontournable de totalement revoir, de la formation initiale à la formation continue, mais également dans les dispositifs alternatifs de développement des compétences (sur lesquels nous aurons l'occasion de revenir), la manière de concevoir et de délivrer l'accompagnement managérial des managers publics, toutes fonctions publiques confondues. Dans cette perspective, quelques éléments de réflexion peuvent être mis en avant :

- le management s'apprend¹² et ne peut être optionnel dans un monde qui se complexifie de jour en jour ;
- le temps de formation au management n'est pas du temps perdu et doit être intégré dans les dispositifs d'évaluation et de promotion pour être valorisé à son juste niveau ;
- la formation au management ne doit pas opposer théorie et pratique, mais au contraire être construite autour des synergies et des allers retours entre réflexion théorique sur le management¹³ et mise en pratique, expérimentation et retour d'expérience opérationnelle ;
- il est impératif de penser le processus de développement des compétences managériales dans une approche systémique envisageant ce processus comme un continuum entre formation initiale, formation continue, développement personnel des compétences, développement croisé entre pairs, apprentissage par l'expérience, etc.

*

**

Repenser le développement des compétences managériales des managers publics implique également de réinterroger, voire de repenser le rôle, le positionnement et les pratiques de ces managers pour développer un nouveau paradigme du management public.

¹² On ne naît pas plus manager qu'on ne naît financier, horticulteur ou médecin. Le management recouvre également un ensemble de techniques, pratiques et postures. Pour mémoire, le Larousse définit le management comme un « ensemble des techniques de direction, d'organisation et de gestion de l'entreprise ».

¹³ Étudier de manière précise voire approfondie les théories de sciences de gestion et de management, notamment dans une perspective à la fois sociologique et diachronique, contribue indéniablement à donner de la profondeur et de l'épaisseur à l'approche managériale des managers publics.

Il s'agit tout d'abord de dépasser un débat installé depuis plusieurs années qui vise à opposer, d'une part, un modèle du management public absolument spécifique et ne supportant aucune comparaison ou réconciliation avec les concepts, techniques, pratiques et postures managériales qui peuvent être développés dans d'autres secteurs d'activité ou dans d'autres pays¹⁴ et, d'autre part, un management public totalement réductible au management privé et ne devant supporter aucune particularité ou spécificité et conduisant à plaquer sans tenter de les adapter des modèles managériaux inadaptés¹⁵.

Même si ce débat complexe ne peut être intégralement traité dans le cadre de cet article, il nous semble important qu'une réflexion de fond soit lancée, de manière concertée et associant un panel large d'intervenants, toutes fonctions publiques confondues, intégrant des chercheurs et des intervenants externes avec une expérience réelle de ces problématiques pour travailler sur les spécificités avérées du manager public. Qu'est-ce qu'un manager public ? Qu'est-ce qui en fait ses spécificités, au-delà de la finalité du service public ? Et sur cette base, d'identifier ce que ça implique en termes de rôle, de pratiques et de postures pour définir une approche globale intégrant intelligemment et objectivement à la fois les particularités avérées ayant des incidences concrètes sur la manière de créer et animer la dynamique humaine au service des finalités de l'organisation, mais également ce qui peut être transposé et adapté du management mis en place dans d'autres cultures et d'autres organisations.

Cela impliquera bien entendu d'identifier des spécificités propres à chaque fonction publique, voire à chaque échelon d'intervention. Les enjeux ne sont par exemple pas les mêmes dans une administration de plusieurs milliers de personnes, potentiellement éloignées physiquement, à vocation d'animation stratégique sur un vaste territoire ou dans une administration de quelques dizaines de personnes, concentrées géographiquement, orientées vers l'intervention opérationnelle très localisée.

¹⁴ C'est la thèse de très nombreux ouvrages parmi lesquels on peut notamment citer : Marie-Anne Dujarier, *Le management désincarné. Enquête sur les nouveaux cadres du travail*, Edition La Découverte, 2015 ; Yves Emery et David Giaouque, *Paradoxes de la gestion publique*, L'Harmattan, 2005 ; Sylvie Trosa, *La Crise du management public. Comment conduire le changement ?*, De Boeck, 2012. Une approche plus mesurée a été portée par le Sénat, Albéric de Montgolfier, Philippe Dallier, *Rapport d'information fait au nom de la Commission des finances sur l'enquête de la Cour des Comptes relative au recours par l'Etat aux conseils extérieurs*, n°319, 4 mars 2015.

¹⁵ C'est notamment ce qui est régulièrement reproché à certains cabinets de conseil anglo-saxons intervenant dans le cadre de la réforme de l'Etat. Cf. par exemple Bertrand Bissuel, « Le rôle discret des cabinets de consultants dans la réforme de l'Etat », *Le Monde*, 10 février 2014 ou Odile Henry et Frédéric Pieru, « Les consultants et la réforme des services publics », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°193, 2012. C'est également une thèse défendue par les opposants au *New Public Management* ou Nouvelle Gestion Publique. A cet égard, on se réfère utilement à l'article de Paolo Urrio, « La gestion publique au service du marché » in Marc Huffy, *La pensée comptable. Etat, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, Cahier de l'IUED, 1998 qui, au passage, rappelle que le débat n'est pas récent.

Notre conviction reste toutefois que :

- les différences sont souvent plus dépendantes de la nature de l'activité, de la taille¹⁶ et la complexité¹⁷ de l'organisation, ainsi que de son mode d'intervention (stratégique / opérationnel ; centralisé / déconcentré / décentralisé) que la distinction entre public et privé ;
- la différence entre management public et management privé tient moins dans l'existence de leviers d'action managériaux différents que dans l'intensité et la manière de mobiliser ces dits leviers¹⁸ ;
- le management est au moins aussi dépendant des évolutions sociétales que de la distinction entre fonction publique et secteur privé¹⁹. Ce qui revient simplement à souligner que le management est une activité humaine réalisée pour et avec des êtres humains.

En tout état de cause, définir clairement de manière concertée et communiquer sur cette notion de manager public nous paraît être un élément fondamental qui doit servir de base à l'accompagnement des managers publics dans leur fonction de manager. Déterminer et communiquer une doctrine souple et agile en la matière est la condition de base pour donner à la communauté des managers publics de la visibilité, des perspectives et des repères clairs sur ce que leur rôle recouvre, ce que l'organisation dans laquelle ils évoluent attend d'eux et, in fine, les conditions de leur réussite et, par-là, leurs besoins en termes de développement. Ce travail permettrait en outre à chaque manager public de trouver sa place dans une communauté et culture commune et partagée, sans toutefois nier les spécificités propres à chaque organisation et contexte d'intervention. Elle se heurte bien entendu à la distinction entre les différentes fonctions publiques et nécessitera de s'appuyer sur une gouvernance souple et transversale qui permettra de dépasser les clivages.

¹⁶ A cet égard, il est très intéressant de se référer à la somme de Yuval Noah Harari, *Sapiens : Une brève histoire de l'humanité*, Albin Michel, 2015, qui rappelle que toutes les études scientifiques valident qu'au-delà de 150 personnes les modalités d'interaction dans un groupe d'individus se transforment, se formalisent et, dans une certaine manière, se rigidifient et se déshumanisent en rendant les relations plus indirectes.

¹⁷ Cf. le rapport entre l'indice de complexité de l'environnement économique et l'indice de complication organisationnelle développé par le Boston Consulting Group. Yves Morieux, Peter Tollman, *Smart Simplicity : Six règles pour gérer la complexité sans devenir compliqué*, Manitoba, Les Belles Lettres, 2016. D'après les mesures réalisées, si la complexité du monde a été multipliée par 6 entre 1955 et 2010, la complication des organisations a été multipliée par 35.

¹⁸ C'est bien entendu notamment, mais pas seulement le cas de la rémunération ou de la promotion.

¹⁹ Il suffit pour s'en convaincre de rapprocher l'histoire des théories du management et histoire sociale. Voir à ce sujet Thibault Le Texier, *Le maniement des hommes : Essai sur la rationalité managériale*, Éditions La Découverte, 2016.

Dans cette perspective, les écoles têtes de pont des futurs managers des trois fonctions publiques²⁰ gagneraient certainement à renforcer leur collaboration sur le sujet, par exemple à travers le réseau des écoles de service public.

*

**

Une fois clarifié le paradigme du manager public, il nous semble absolument incontournable de repenser la position que les organisations publiques, quel que soit leur niveau d'intervention, accorde à leurs managers sur deux volets essentiels sur lesquels ils ont un impact fondamental.

1. Les managers ne sont que très rarement et imparfaitement associés aux phases de réflexion et de définition des transformations publiques. Il est très rarement demandé aux managers publics de construire les transformations qu'ils vont devoir mettre en place. Même si le discours a évolué et que les concepts de co-construction, émergence, concertation sont de plus en plus mis en avant en matière de réforme de l'action publique, l'ensemble des bilans de la conduite de ces dernières relève la très insuffisante implication des agents publics, à commencer par les managers²¹. Selon une enquête, seuls 21 % des agents interrogés estiment que les managers de la fonction publique sont bien associés à la réforme²². Au final, les managers publics qui n'ont pas été suffisamment associés à l'élaboration de la réforme n'en partagent pas, voire ne comprennent pas le sens, cette dernière étant vécue comme un « spasme » qui ne s'inscrit ni dans la continuité, ni dans la réalité opérationnelle. Cela conduit à de très grandes difficultés, voire des oppositions massives dans la mise en œuvre de ces réformes.

²⁰ École des Hautes Études en Santé Publique, Institut National des Études Territoriales, École Nationale d'Administration.

²¹ Sur ce sujet, on se réfère utilement à l'étude réalisée par France Stratégie, *Bilan de la revue générale des politiques publiques (RGPP) et de la modernisation de l'action publique (MAP) en matière de modalité d'accompagnement et de bonne appropriation pour les agents*, mars 2018.

²² Enquête Ifop/Accenture pour Les Échos Conférences, novembre 2010.

Sans tomber dans les effets de mode, mais en s'inspirant simplement des dernières recherches en sociologie, notamment en matière de participation citoyenne²³, il est indispensable d'intégrer de manière systématique et très en amont des représentants de la communauté managériale dans tout projet de transformation publique de sorte à s'assurer :

- de la cohérence et de l'alignement entre ambitions stratégiques et conditions opérationnelles ;
- de la cohérence et de l'alignement entre la nécessaire impulsion qu'elle soit portée par le politique ou la direction générale et la capacité de porter et d'absorber la transformation par les « forces vives » de l'organisation ;
- de la cohérence et de l'alignement du projet de transformation avec la culture et l'identité de l'organisation publique dans laquelle elle doit s'incarner ;
- de s'appuyer sur une finalité et un sens compréhensibles par tous dans lequel chaque individu se reconnaît (au moins partiellement) ;
- de s'appuyer sur des managers convaincus qui non seulement deviennent des relais et ambassadeurs efficaces du projet de transformation, mais qui sont également en capacité de faire évoluer et ajuster le projet pour en faciliter la mise en œuvre.

2. Il est par ailleurs indispensable de repenser le positionnement accordé aux managers publics dans la gestion quotidienne de leurs organisations, notamment en leur redonnant plus d'autonomie et de responsabilité. Sans parler de la notion d'entreprise libérée qui oublie trop souvent les conditions de réussite et les limites du modèle²⁴ pour en faire quelque chose d'universel, il est essentiel de redonner aux managers publics les leviers d'action qui leur permettent à la fois de faire fonctionner au quotidien leur organisation, mais également de jouer pleinement leur rôle protéiforme vis-à-vis

²³ Sur le sujet, l'étude annuelle 2018 du Conseil d'Etat, *La citoyenneté être (un) citoyen aujourd'hui*, propose une synthèse intéressante et assez exhaustive.

²⁴ Sur le sujet, une vision très positive de l'entreprise libérée est proposée par Frédéric Laloux, *Reinventing Organizations. Vers des communautés de travail inspirées*, Diateino, 2015. Une analyse intéressante et qui semble plus équilibrée est proposée par Gilles Verrier et Nicolas Bourgeois, *Faut-il libérer l'entreprise ? Confiance, responsabilité et autonomie au travail*, Dunod, 2016.

de leur équipe, notamment en termes d'animation et de développement. Il est essentiel que les managers publics disposent d'une vision et d'une compréhension précises des objectifs stratégiques de l'organisation, de ses finalités, ainsi que de sa raison d'être. Il est par ailleurs incontournable que ces mêmes managers disposent d'une vision précise du champ des contraintes dans lequel ils évoluent, des leviers réels qu'ils peuvent actionner pour mettre en mouvement l'organisation et de leurs limites. Seuls les managers publics sont en mesure de relayer une vision et d'impulser des actions suffisamment transversales permettant de donner aux agents de la perspective sur la chaîne de valeur.

3. Une fois ce cadre posé, il nous semble important que le manager public, avec ses équipes, dispose d'une liberté d'action importante. Le manager public et ses équipes doivent être libres de s'organiser et d'actionner les leviers possibles au regard de ce champ de contraintes pour atteindre les objectifs fixés, en bénéficiant du soutien bienveillant de sa hiérarchie. Il est donc absolument essentiel que le processus ne prenne pas le pas sur le sens de la mission et les finalités de l'organisation publique.

Repenser la position que les managers publics ont à la fois dans le cadre des opérations de transformation et dans la gestion quotidienne de leurs organisations, implique donc de leur redonner de l'autonomie aux acteurs tout en s'assurant que cette autonomie sert bien le collectif et la finalité de l'organisation, ce qui est particulièrement important dans le contexte du secteur public²⁵.

Dans ce cadre, les notions de transparence dans les modes de fonctionnement²⁶, de responsabilité collective et de réciprocité sont incontournables, doivent être mieux valorisées, notamment dans les systèmes d'évaluation/promotion²⁷ et plus incarnées dans les modes

²⁵ Les développements proposés à ce sujet par Yves Morieux, Peter Tollman, *ibid.* sont particulièrement intéressants.

²⁶ Cette notion est fondamentale dans un contexte de désintermédiation des relations humaines permise notamment – mais pas seulement – par le développement et la généralisation des outils numériques.

²⁷ Il faut valoriser ceux qui coopèrent quitte à sanctionner les comportements individualistes. Sur ce sujet, il est intéressant de se référer aux recherches en sciences économiques (personal economics) qui ont démontré que les primes financières individuelles sont néfastes. L'être humain optimisant naturellement ses comportements, si on fixe un objectif à une personne, elle s'arrangera pour l'atteindre, souvent au détriment d'autres objectifs potentiellement plus intéressants pour l'organisation. Voir Nicolas Bouzou, Julia de Funès, *La comédie (in)humaine. Comment les entreprises font fuir les meilleurs*, Editions de l'Observatoire, 2018.

d'animation des communautés managériales, très largement sous-utilisées actuellement²⁸.

Il est bien entendu que ces évolutions doivent également permettre au management public, pour l'instant très largement réactif et curatif²⁹, d'inscrire son action dans une logique prospective permettant d'anticiper les situations dans lesquelles les agents pourraient se trouver en difficulté, de gérer les effectifs et les compétences³⁰ dans une logique véritablement qualitative. Les managers publics ne sont bien évidemment pas les seules parties prenantes de cette évolution. Ils doivent d'abord et avant tout bénéficier du soutien le plus total de l'échelon supérieur, qu'il soit politique ou stratégique. Ils doivent également s'appuyer sur les fonctions transversales des organisations, à commencer par les directions des ressources humaines et les directions digitales qui peuvent mettre à leur disposition des outils³¹ indispensables à leur mission. Dans la même logique, les managers publics doivent également développer les échanges et les communautés de pratiques pour co-développer des réponses adéquates aux problèmes rencontrés, capitaliser sur les bonnes pratiques comme les mauvaises expériences, et, ainsi, créer des réflexes et une culture partagés. A noter que cette évolution mettant au centre des pratiques la confiance et l'ouverture aura également une valeur modélisante importante qui permettra notamment d'incarner très concrètement l'une des principales plus-values du manager public, à savoir trouver des repères d'action collective dans un cadre interindividuel de plus en plus désintermédié.

*

**

Pour terminer cette analyse, il est incontournable de réfléchir sur les compétences que les managers publics doivent développer pour répondre à ces défis et sur la manière de les accompagner dans ce développement.

²⁸ Cf. *infra*.

²⁹ A cet égard, la manière dont les acteurs publics envisagent, analysent et interviennent sur les problématiques de l'absentéisme ou de la santé au travail sont éclairants.

³⁰ Cf. par exemple, Gilles Verrier, *Stratégie et RH: L'équation gagnante*, Dunod, 2012.

³¹ Il convient toutefois de ne pas tomber dans le travers de la lecture « tout digital » du management qui tend à considérer que le numérique résout tous les problèmes managériaux par la mise en place d'outils permettant de travailler différemment. Le management reste d'abord et avant tout une relation humaine qui comporte une dimension physique non négligeable, qui alimente la capacité de compréhension, l'empathie, etc.

Sur le volet des compétences, il est important d'avoir à l'esprit que 35% des compétences professionnelles considérées comme primordiales actuellement vont changer d'ici à 2020³². Selon la même étude³³, les 10 compétences-clefs de 2020 seront :

- la résolution de problèmes complexes ;
- la pensée critique ;
- la créativité ;
- le management des individus ;
- la coordination avec les autres ;
- l'intelligence émotionnelle ;
- la capacité de jugement et prise de décision ;
- l'orientation service ;
- la négociation ;
- la flexibilité cognitive.

De fait, aucune des compétences mises en avant par cette étude ne recouvre, de près ou de loin, une quelconque expertise technique. Au contraire, ce qui doit être valorisé et devient de plus en plus incontournable relève à la fois de la capacité à gérer la complexité du monde qui nous entoure, de la possibilité de sortir du cadre de référence initiale pour dépasser les solutions existante et inventer de nouvelles manières de fonctionner, de travailler en interaction et en bonne intelligence avec les autres, ou encore de savoir intégrer, voire s'appuyer sur ses émotions pour développer ses interactions et proposer des solutions de valeur à ses bénéficiaires.

Pour développer ces compétences, par nature complexes et diffuses, il nous semble nécessaire de dépasser le modèle actuel de développement des compétences pour asseoir une stratégie de renforcement des compétences managériales sur trois piliers :

- la formation qui existe d'ores et déjà, mais dont l'importance doit être mieux reconnue et valorisée par la prise en compte de cette dimension dans les critères d'évaluation et de promotion. Sur ce point, il s'agit d'une part de valoriser le manager qui cherche à développer ses compétences, mais également le manager qui permet à ses collaborateurs de développer les leurs ;

³² Forum économique mondial, *The Future of Jobs*, 2016. Voir également France Stratégie, *Construire une vision prospective partagée des emplois et des compétences*, septembre 2018 et France Stratégie, *Mobiliser les compétences transversales pour sécuriser les parcours des individus et répondre aux besoins des entreprises*, mai 2018.

³³ *Ibid.*

- les démarches de compagnonnage et le co-développement qui se développent actuellement dans la sphère publique mais qui doivent être très nettement approfondies. Partant du principe que l'apprenant adulte ancre mieux les savoirs et les pratiques de manière opérationnelle (on retient mieux ce qu'on fait que ce qu'on entend) et constatant que l'échange entre pairs, sous réserve de certaines conditions de mise en place et d'animation³⁴, constitue un élément particulièrement puissant de résolution de problème et de développement de compétences, ce type de dispositif permet de créer de véritables communautés managériales apprenantes développant de manière relativement autonome une pensée créative, des solutions très rapidement opérationnelles et une culture managériale partagée ;
- la mobilité entre acteurs publics, entre fonctions publiques, voire entre secteurs d'activités pour élargir les champs de connaissance, ouvrir les managers publics (et privés) sur d'autres pratiques et leur faire prendre conscience d'autres champs de contraintes, de sorte à travailler son management dans des environnements différents. Il faut toutefois rester très vigilant à construire des parcours de développement qui font du sens pour l'individu (il est essentiel qu'il y trouve personnellement de l'intérêt par exemple en développant son employabilité) et pour l'organisation qui l'emploie (et ainsi éviter le schéma actuel qui voit les employeurs retenir les meilleurs éléments). A cet égard, le renforcement des écosystèmes territoriaux, sous réserve qu'ils soient efficacement animés par des acteurs légitimes et transversaux³⁵ jouant réellement le jeu au-delà de tout clivage constitue un outil d'une puissance insuffisamment mobilisée à l'heure actuelle.

*

**

³⁴ Cf. Adrien Payette, Claude Champagne, *Le groupe de co-développement professionnel*, Presses universitaires du Québec, 2000.

³⁵ A titre d'exemple, des coopérations territoriales renforcées entre délégations régionales (DR) du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et les plateformes des ressources humaines (PFRH) de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) permettant des approches transversales en termes de développement des compétences des managers publics tenant compte des spécificités territoriales pourraient être une initiative à approfondir, voire à institutionnaliser.

Les pistes pour développer une nouvelle approche du management et un nouvel accompagnement des managers au service de la réussite de l'action publique ne manquent pas et ouvrent des perspectives passionnantes. Elles constituent bien entendu des défis majeurs pour les managers publics eux-mêmes. Dans cette perspective, une prochaine note approfondira le profil du manager public du XXIème siècle, ainsi que le continuum à renforcer entre formation initiale, formation continue et développement au quotidien des compétences managériales. Toutefois, au-delà du soutien des décideurs publics plusieurs fois souligné, il est important de retenir que rien ne sera possible sans impliquer étroitement les premiers usagers du management public que sont les agents, qui doivent être des acteurs centraux de cette nouvelle dynamique managériale.

Olivier Dupont