

## COMMENT AMELIORER LES PRATIQUES MANAGERIALES DANS LES SERVICES PUBLICS ?

### Sommaire

#### Introduction

<b>1- Libérer et organiser les énergies sur le terrain</b>	<b>p3</b>
Les déterminants de l'efficacité individuelle	p3
<i>Les facteurs de motivation</i>	p3
<i>Objectifs clairs, évaluation des résultats, responsabilité</i>	p3
Mettre en synergie les énergies individuelles	p4
<i>La primauté du travail en équipe</i>	p4
<i>Pas de management en dehors des managers</i>	p4
<b>2- Services de support et pilotage stratégique</b>	<b>p5</b>
Le rôle des services de support	p5
<i>Le rôle des Directions des Ressources Humaines</i>	p5
<i>Ne pas négliger l'intendance</i>	p5
Politique et administration : le pilotage stratégique	p6
<b>Conclusion : résumé des propositions de Penser public en matière de pratiques managériales</b>	<b>p7</b>

## **Introduction**

Commençons en introduction, par répondre à trois questions :

### **Le management est-il une notion qui doit s'appliquer aux services publics ?**

La connotation anglo-saxonne du terme, le fait que les méthodes de management aient été d'abord développées pour l'environnement de l'entreprise privée du secteur concurrentiel, pourrait inciter certains à penser que management et services publics ne font pas partie du même monde.

Mais si l'on sort de cette approche caricaturale et que l'on admet que le management, c'est d'abord faire parvenir une collectivité humaine à un résultat, alors on ne peut que considérer que le secteur public est totalement concerné. Maintenir la sécurité, construire des routes, transmettre des connaissances, sont des activités qui nécessitent d'organiser collectivement et de motiver des individus afin de leur faire produire un résultat.

### **Y-a t'il un déficit de management dans les services publics ?**

Nous n'avons pas choisi de partir d'une analyse universitaire et scientifique pour dire de façon incontestable s'il existait ou non un déficit de management. Notre sentiment est que d'importants progrès restent à réaliser et que d'ailleurs, dans ce domaine, toutes les organisations humaines sont confrontées à un impératif de progrès permanent, conditionné par les changements dans les contraintes extérieures, dans les technologies, dans les mentalités.

Plusieurs symptômes permettent de mettre en évidence ce déficit pour le secteur public. En premier lieu, l'exigence de toujours plus de moyens met en évidence les carences dans l'utilisation des moyens disponibles, tant humains que matériels et les difficultés à sélectionner des priorités claires. Ensuite, l'importance du phénomène de la « placardisation » des individus témoigne dans de nombreux cas d'une absence de management sur longue période qui a laissé au fil des années des personnels perdre leurs missions, leurs compétences et leurs savoirs. Dernier symptôme : la disproportion fréquente des charges de travail entre les personnels, et notamment entre cadres et agents.

A l'inverse, on ne peut nier les efforts réalisés par les écoles du service public pour intégrer dans leurs cursus des formations au management mais qui s'arrêtent souvent au niveau de la théorie.

### **Par où commencer pour mener une réflexion sur le management dans les services publics ?**

L'orthodoxie veut qu'une question soit exposée en partant du général pour aller au particulier. On se serait donc attendu à une présentation commençant par la tête (les sommets de l'Etat) pour se décliner tout au long de la ligne hiérarchique. Nous avons au contraire choisi de commencer par l'unité de base qu'est le service, l'équipe, sur le terrain, car c'est à ces niveaux que les problématiques managériales sont les plus pertinentes à aborder. C'est au niveau de l'échelon de base de la production du service administratif (le « front-office ») que nous devons nous placer pour comprendre les enjeux et les marges de progrès. C'est à partir de ce niveau qu'il faudra en tirer des conclusions quant au positionnement et au fonctionnement des échelons supérieurs (services de support et pilotage stratégique).

## 1- libérer et organiser les énergies sur le terrain

### Les déterminants de l'efficacité individuelle

#### *Les facteurs de motivation*

Plusieurs enquêtes dont l'OCDE s'est largement fait l'écho (synthèses OCDE – juillet 2002), ont été menées au Danemark et en Norvège et permettent de se faire une idée exacte de la situation en matière de motivation.

L'enquête danoise, conduite auprès de 14000 personnes (agents de l'Etat, salariés du secteur privé et jeunes), a mis en évidence que « *les facteurs de motivation les plus importants, toutes personnes confondues, sont les suivants :*

- *satisfaction au travail, s'agissant en particulier du pouvoir de décision et de l'intérêt pris à ses tâches ou au projet engagé,*
- *possibilité d'organiser son emploi du temps, en particulier ses congés et son temps libre,*
- *rémunération, spécialement la possibilité d'avoir un travail en rapport avec ses diplômes et ses compétences,*
- *environnement de travail. »*

L'enquête norvégienne a mis en évidence que « *la rémunération n'est pas le facteur le plus important. Les relations avec les collègues, les possibilités de développement personnel et d'acquisition de connaissances nouvelles se sont révélées plus importantes que la rémunération dans le choix d'un nouvel emploi ».*

#### *Objectifs clairs, évaluation des résultats, responsabilité*

D'abord des objectifs clairs. On interrogeait un jour trois maçons sur ce qu'ils étaient en train de faire. Le premier répondit simplement : « Je pose des briques ». Le deuxième répliqua : « Je travaille pour nourrir ma famille ». Quant au troisième il annonça : « Je construis une cathédrale ! ». Si la vision du leader est chargée d'inspiration, si elle en appelle à l'imagination et surtout si elle est capable de clarifier l'objectif, alors elle engendre un sentiment de fierté et pousse les personnels à se dépasser pour réussir.

Ensuite, évaluer les résultats. Ceci est vrai au plan collectif et rejoint la problématique de l'évaluation des politiques publiques qui est un sujet à part entière. Au plan individuel, l'évaluation devient une des caractéristiques principales du management. Non seulement chacun doit être au clair sur ce que l'on attend de lui, mais encore faut-il que régulièrement, un point de situation soit réalisé avec les intéressés sur l'atteinte ou non des objectifs.

Les nombreuses tentatives pour instaurer ou réinstaurer l'entretien annuel d'évaluation sont louables, mais il est nécessaire d'aller au delà de la simple obligation formelle administrative pour que puisse se développer à cette occasion un face à face constructif. Si la relation créée dans ces entretiens ne se construit pas avec l'intention de porter un autre regard sur l'accomplissement d'une mission, il est normal qu'elle ne produise rien d'autre que du « déjà vu ».

En matière d'entretien d'évaluation, une définition du contenu et une formation sont sans doute nécessaires. Une bonne partie de cette formation devrait d'ailleurs prendre la forme de l'exemple. Et comme tout bon exemple, il faut qu'il vienne d'en haut. Combien d'entretiens annuels d'évaluation sont-ils conduits par ou en direction des hauts-fonctionnaires ?

Enfin, la responsabilité est le troisième volet, celui sans lequel objectifs et évaluation n'ont aucun sens. Responsabilité dans l'accomplissement des missions, c'est à dire négociation des objectifs et délégation dans la mise en œuvre des moyens et des stratégies. La réalité actuelle, c'est plutôt une individualisation ou une dispersion extrême des tâches qui fait que personne ne se sent véritablement responsable de l'objectif à atteindre.

### **Mettre en synergie les énergies individuelles**

Notre réflexion s'appuie sur deux postulats largement démontrés par l'ensemble des travaux relatifs aux pratiques managériales : la forme d'organisation de base la plus efficace est le travail en équipe ; il n'y a pas de management en dehors des managers.

#### *La primauté du travail en équipe*

La forme d'organisation de base la plus efficace est le travail en équipe.

De ce point de vue, les services publics continuent de souffrir de deux types de handicaps :

En premier lieu, l'organisation du travail se fonde encore trop souvent sur une juxtaposition entre hiérarchie descendante classique et travail individuel fondé sur l'expertise technique et la parcellisation des tâches.

En second lieu, notre éducation et notre culture valorisent plus l'exploit individuel que la performance collective. De façon générale, les travaux de groupe sont peu développés au niveau de la formation initiale.

Les écoles du service public ont développé cet aspect mais des progrès peuvent encore être réalisés dans cette voie. Par ailleurs, écoute active et profond respect pour les personnels pourraient être développés davantage, dans le cadre d'une approche humaniste (mais non naïve) du management.

#### *Pas de management en dehors des managers*

Cette affirmation signifie que toutes les théories du management ont des limites évidentes et que ce qui compte avant tout, c'est l'expérience, la personnalité du manager, sa capacité à prendre des risques à définir des objectifs, voire une vision, et à faire partager celle-ci par les personnels.

Or, actuellement, les responsables de services dans le secteur public sont plus souvent recrutés et évalués sur leurs compétences et leurs connaissances techniques que sur leur capacité à animer une équipe et à développer l'efficacité collective de leurs agents. Certes, la maîtrise du métier est essentielle pour pouvoir être créatif et performant sur la plan du management mais elle ne peut suffire.

Des conséquences doivent donc aujourd'hui être tirées à deux niveaux.

En premier lieu, le recrutement des responsables de services et personnels de direction doivent être réalisés sur la capacité à animer des équipes. Trois aspects sont à prendre en

compte en la matière : la formation, l'expérience (on ne devrait pouvoir passer d'un poste à l'autre qu'à la condition d'avoir un bilan positif en termes de réalisations), le potentiel (on peut avoir donné satisfaction dans un poste mais ne pas avoir le potentiel pour en occuper un autre ; l'inverse est aussi vrai).

En second lieu, l'évaluation des responsables de services et personnels de direction devrait prendre en compte prioritairement les performances atteintes par les équipes que ceux-ci ont en charge.

## **2- Services de support et pilotage stratégique**

### **Le rôle des services de support**

#### *Le rôle des Directions des Ressources Humaines*

Le rôle des DRH en matière de développement des pratiques managériales est bien évidemment central. Celui-ci doit se situer dans une logique de « prestation de service », en particulier à deux niveaux :

- le recrutement des managers

Ce point rejoint la nécessité énoncée plus haut de recruter et de former des responsables de services qui soient avant tout des managers, des animateurs d'équipes. Aux DRH de faire en sorte de faire coïncider une personne avec ses compétences, son expérience, son potentiel et ses aspirations avec un emploi et ses caractéristiques. Cela devrait être évident mais cela va mieux en le disant tant la logique des corps et des progressions automatiques vient perturber cette logique d'emploi encore assez étrangère à la culture des services publics.

Pour parvenir à ce résultat, deux conditions sont nécessaires ; les DRH doivent être autorisées à avancer dans cette direction et être systématiquement associées aux opérations de recrutement avec voix prépondérante dans les choix opérés.

- la construction d'un cadre juridique permettant une gestion managériale des personnels

A titre d'exemple, il serait souhaitable d'instaurer pour les cadres des mécanismes de « rémunération conditionnelle », à l'instar des dispositifs mis en place dans la fonction publique canadienne.

Il s'agirait en la matière de procéder à des augmentations de traitement tout en introduisant dans la rémunération des éléments liés aux performances. Chaque cadre pourrait prétendre chaque année au versement d'une prime calculée en fonction des résultats qu'ils ont obtenus par rapport aux objectifs fixés. Ces derniers seraient définis en commun en début d'année par le cadre concerné et son supérieur hiérarchique, et comprendraient des engagements touchant aux responsabilités courantes de l'intéressé ainsi qu'un engagement portant sur des activités de premier plan à mener durant l'année.

De façon générale, un important travail destiné à donner aux responsables de terrain les leviers d'un véritable travail managérial d'incitation de leurs équipes est à développer.

### *Ne pas négliger l'intendance*

La logistique est souvent « la cinquième roue du carrosse » dans le service public. C'est un tort car quand les hommes ne s'occupent pas de logistique, c'est la logistique (ou son absence) qui se charge d'eux et les empêche de travailler.

Deux axes de progrès sont à développer :

- permettre à chaque manager d'avoir le temps de contrôler l'intendance (organisation matérielle des réunions, des déplacements, etc.) en n'exigeant pas de lui que des compétences et des réponses techniques,
- revaloriser et professionnaliser le métier des services spécialisés dans la logistique (y compris informatique) et leur permettre de travailler directement en coordination avec les services utilisateurs.

## **2-2 Politique et administration : le pilotage stratégique**

On dit souvent que « le poisson pourrit par la tête ». D'où l'intérêt à consacrer une place importante au fonctionnement des services publics à leur niveau le plus élevé et au fonctionnement du couple politique / administration.

Le diagnostic de la politisation de la haute administration et de la fonctionnarisation du politique, notamment au travers des cabinets ministériels ou de l'origine professionnelle des ministres eux-mêmes a été tellement rabâché qu'il est ici inutile d'y revenir en détail. Le développement de la pratique du « spoil system », qui ne repose souvent sur aucune justification évidente en terme de nécessité de gestion en témoigne de façon éloquente.

Nous nous intéresserons plus aux deux conséquences majeures de ce phénomène en termes de management qu'au constat lui-même :

- Les directeurs d'administration centrale ne sont pas de véritables managers publics, tournés vers l'efficacité du réseau des services déconcentrés ou de leur administration centrale. Au sein de celles-ci, le travers dénoncé plus haut qui consiste à considérer les responsables de services comme des super techniciens est évident.
- Le travail de la haute fonction publique et des administrations centrales est essentiellement tourné vers la production de normes de plus en plus complexes et nombreuses et donc de plus en plus difficiles à appliquer tant par les services déconcentrés que par les citoyens. Certes, une société démocratique tend à produire toujours plus de normes, mais cette logique a ses limites et l'administration doit, en plus d'une capacité à répondre aux situations individuelles dans toute leur singularité, développer une capacité à simplifier son action et la lecture qui peut en être faite. Par nature éloignées du client final, les administrations centrales gagneraient à une mise en scène de l'utilisateur ou du citoyen au travers des sondages de satisfaction ou de l'organisation de débats publics sur tel ou tel aspect particulier.

Ces deux handicaps majeurs empêchent la création d'un environnement juridique et organisationnel favorable au développement du management. Des opportunités existent pourtant, qu'il s'agit de saisir. La Loi organique sur les lois de finance (LOLF) adoptée en 2001 et qui, de façon progressive jusqu'en 2006, doit rénover le cadre budgétaire du

fonctionnement des administrations, prévoit une attribution des moyens aux services en fonction de programmes et non plus en fonction de chapitres budgétaires.

Cette réforme, parce qu'elle peut donner plus de souplesse dans l'utilisation des moyens, est porteuse de modifications profondes dans le fonctionnement des services, mais à deux conditions :

- Que les services en question s'emparent de cette opportunité
- Que la réforme ne soit pas pilotée de façon « technocratique », avec un verrouillage des marges de manœuvre par les budgétaires.

### **Conclusion : Résumé des propositions de penser public en matière de pratiques managériales**

- 1- Placer au cœur du travail managérial la définition et la clarification des objectifs individuels et collectifs
- 2- Placer le fonctionnement en équipe au cœur de l'organisation administrative
- 3- Professionnaliser le recrutement des managers
- 4- Renforcer et professionnaliser le rôle des DRH en matière de recrutement et de définition d'un cadre juridique de la gestion des ressources humaines qui soit un levier d'action managérial pour les responsables de terrain
- 5- Introduire la « rémunération conditionnelle »
- 6- Ne pas négliger la logistique
- 7- Clarifier la distinction entre politique et administratif pour développer le management des administrations centrales et promouvoir leur rôle d'animation des services déconcentrés en plus de leur rôle de « producteur de normes »
- 8- Exploiter toutes les opportunités ouvertes par la LOLF pour faire évoluer le fonctionnement des services vers une gestion plus dynamique