

Le management dans les organisations publiques

Hervé Chomienne, Maître de conférences en sciences de gestion, UVSQ

Introduction : origines du management

- 1) D'un management par les règles à un « management intégré » : éclairages théoriques sur l'évolution du management**
- 2) Quels leviers pour les managers publics ?**

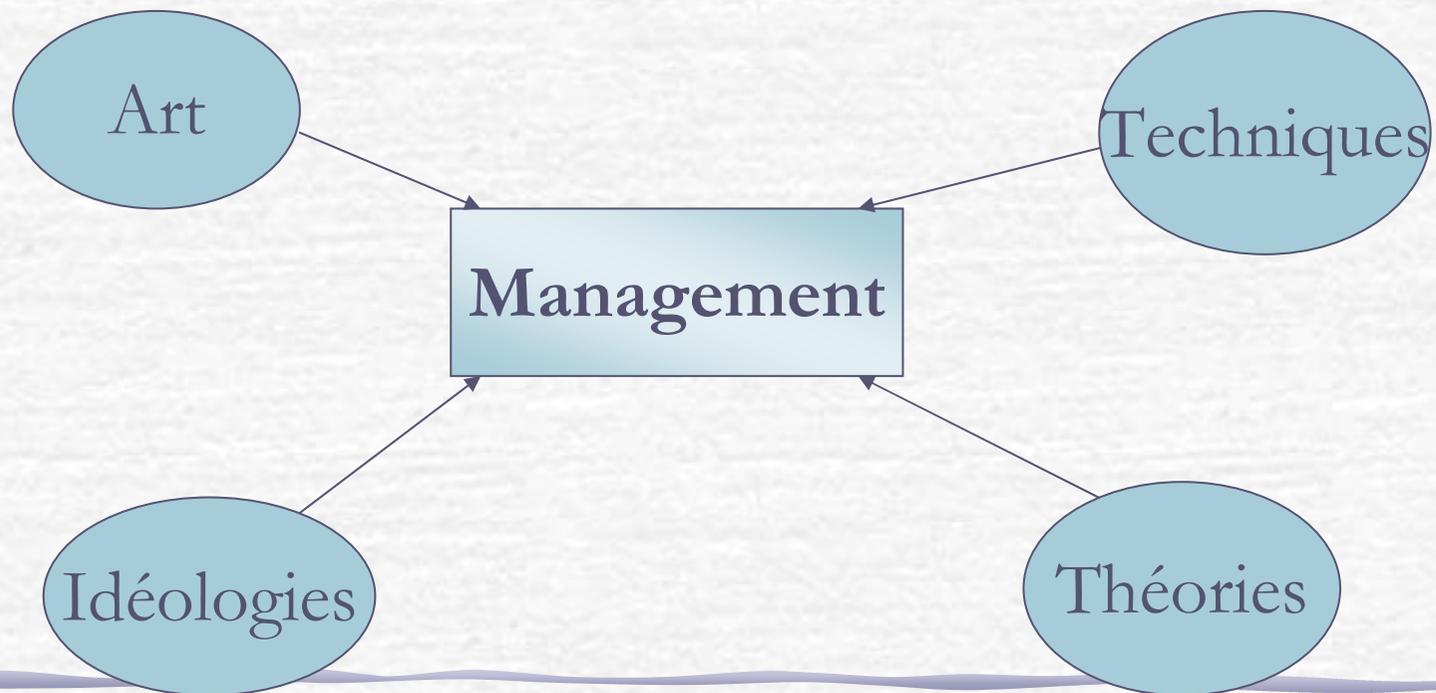
Conclusion : intérêt et limites du management dans les organisations publiques

Introduction – Origines du management

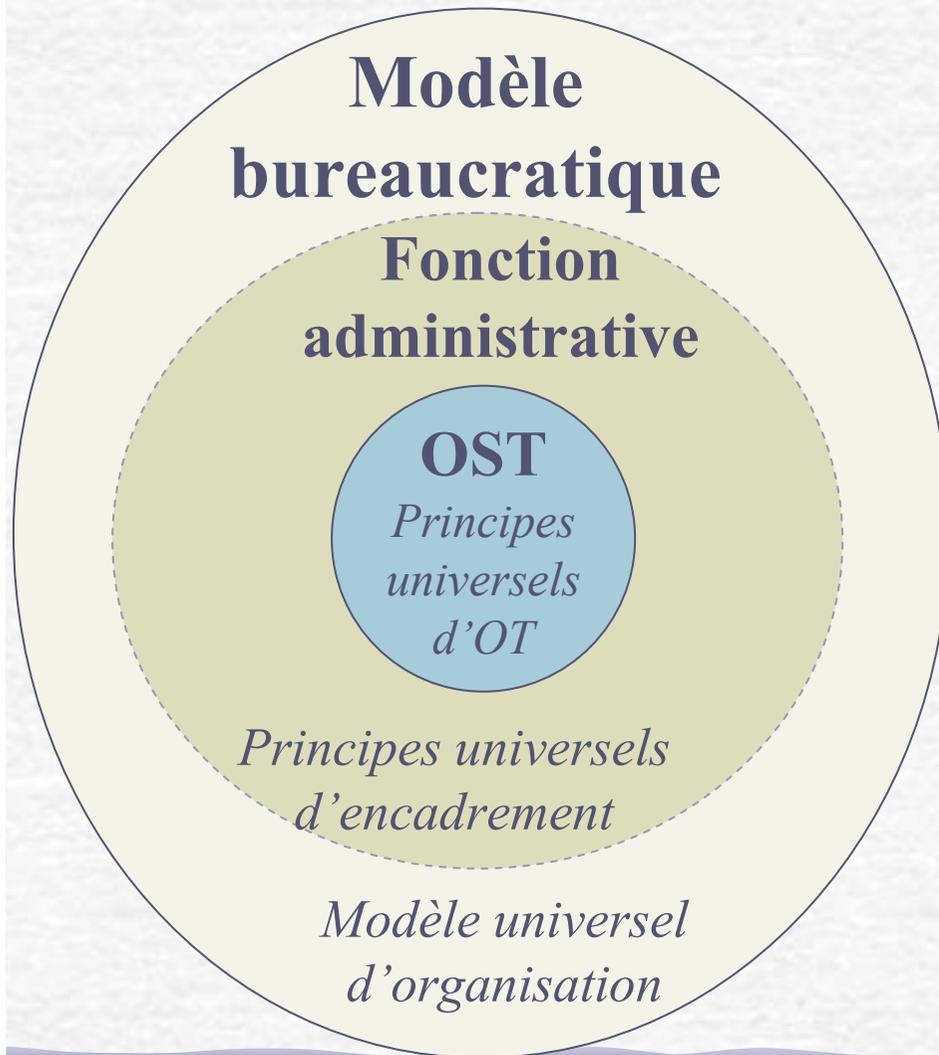
- ☛ Se préoccuper de management, c'est chercher à répondre à une question simple mais souvent complexe à mettre en oeuvre : **comment conduire et organiser une action collective efficace ?**
- ☛ Historiquement, **les Etats sont les premières grandes organisations concernées par des questions d'ordre managérial** : modes de gouvernement, élaboration de stratégies, collecte et allocation de ressources, contrôles juridiques et financiers...
- ☛ A partir du XIXème siècle, progrès techniques et évolutions sociétales entraînent le développement d'entreprises et d'institutions publiques de plus en plus grandes et complexes : **le problème de la coordination** des activités humaines devient une préoccupation majeure

Introduction – Origines du management

- Le management est au carrefour de préoccupations **pragmatiques** et **scientifiques** : guider et théoriser l'action collective organisée



1) D'un management par les règles à un « management intégré » : éclairages théoriques sur l'évolution du management



Caractéristiques des approches fondatrices du management :

- La **rationalisation** de l'organisation du travail fondée sur des méthodes rigoureuses permet d'importants gains d'efficacité ;
- L'humain doit **s'adapter** aux structures formelles, s'effacer derrière les règles ;
- Le **système de management**, notamment de sanction-récompense, doit inciter à la loyauté et à l'obéissance.

1) D'un management par les règles à un « management intégré » : éclairages théoriques sur l'évolution du management

☛ Max Weber (1864–1920), dans son étude sur le pouvoir et le gouvernement, distingue 3 grands types d'autorités légitimes :

- **Traditionnelle**, liée au respect des coutumes établies (traditions, histoire, mythes et rites religieux)
- **Charismatique**, liée aux qualités exceptionnelles et au rayonnement personnel de son détenteur (émotions, vénération, exemplarité)

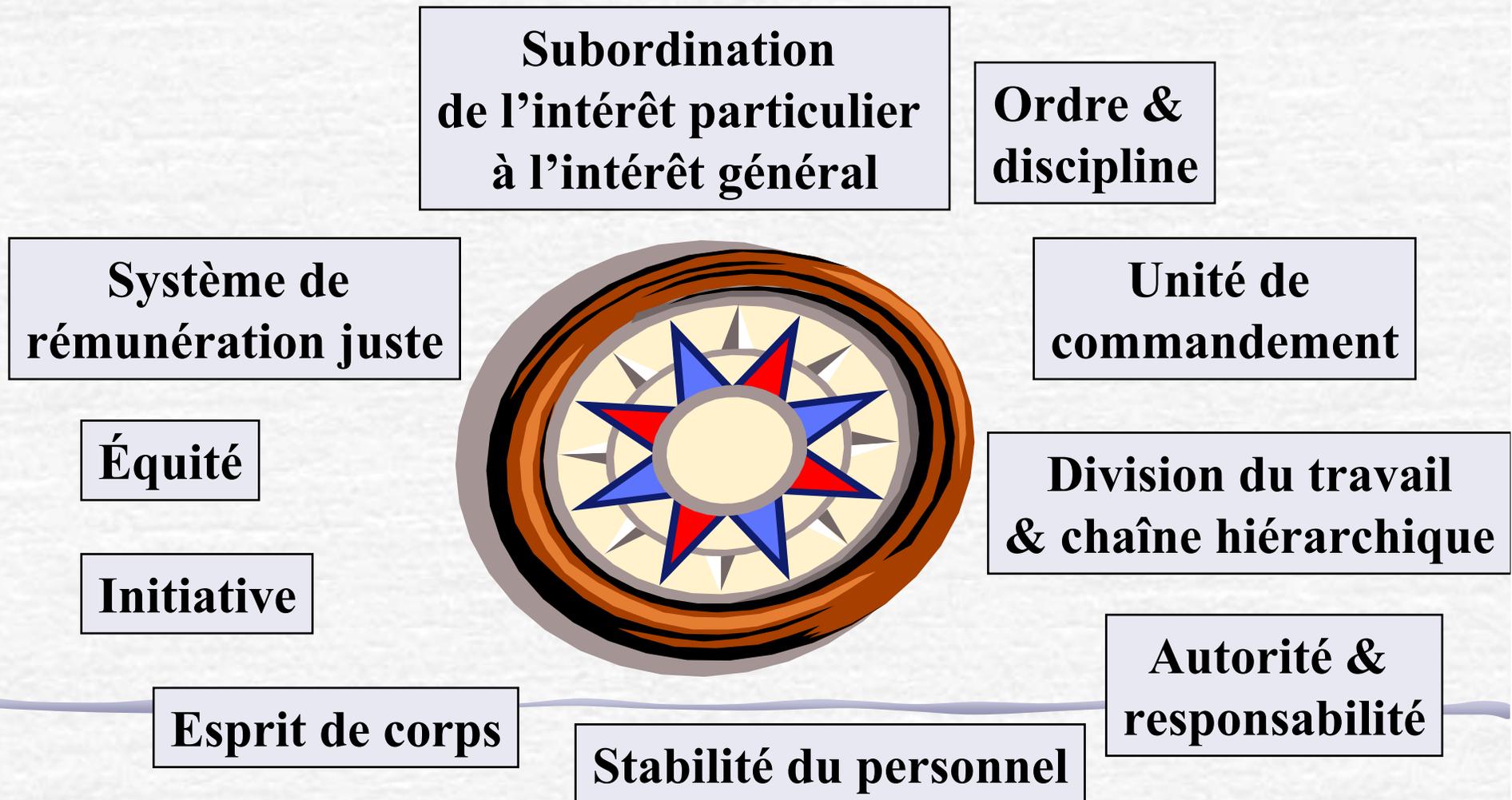
↳ **passions « irrationnelles »**

- **Rationnelle légale**, liée au respect de règles formelles acceptées par tous, rationnellement établies en fonction des buts de l'organisation (régularité, compétences, efficacité : adaptation pragmatique)

↳ **règne de la loi, du calcul économique**

1) D'un management par les règles à un « management intégré » : éclairages théoriques sur l'évolution du management

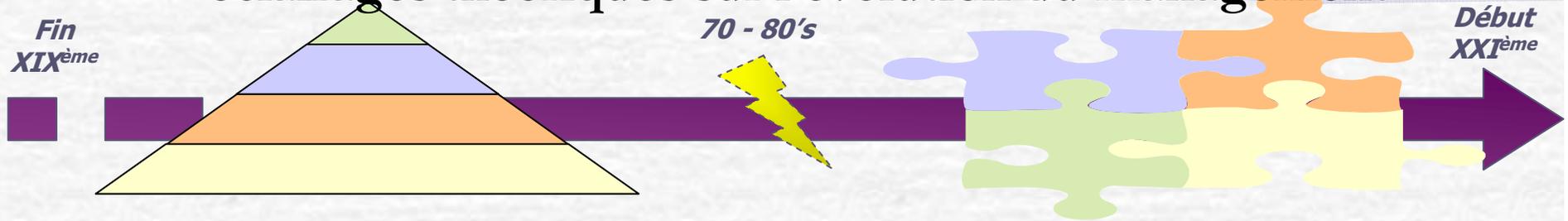
- Henri Fayol (1841-1925) met en évidence une opération négligée dans les entreprises et les ministères, la fonction administrative, qu'il définit à travers ses missions (prévoyance, organisation, commandement, coordination et contrôle) et des principes à respecter :



1) D'un management par les règles à un « management intégré » : éclairages théoriques sur l'évolution du management

- Les travaux d'E. Mayo (1880-1949) mettent en évidence :
 - Le **lien étroit** entre les **sentiments** et les **comportements** des individus : leur satisfaction au travail a une influence sur leur efficacité productive ;
 - L'influence** du **groupe de travail** sur le **comportement** des individus : les normes informelles collectives ont une influence sur leur efficacité productive ;
 - La nécessité pour les managers de comprendre **les facteurs de motivation** des individus et **les normes informelles des groupes** s'ils veulent que leur management influence positivement leur efficacité productive.
- Ces premiers résultats seront à l'origine de nombreux autres travaux qui tenteront de démontrer que la « **gestion des émotions des employés** est une condition nécessaire à leur efficacité productive : ils ont été regroupés sous le nom de « **courant des relations humaines** ».

1) D'un management par les règles à un « management intégré » : éclairages théoriques sur l'évolution du management



⊙ **Centralisation** des décisions, importance de la hiérarchie et des règles, coordination verticale descendante

⊙ **Mécanismes juridiques de coordination** (lois, décrets, circulaires...) et de contrôle (essentiellement a priori + inspections / régularité)

⊙ **Valeurs organisationnelles dominantes :** respect des règles, identité/corps, gestion statutaire du personnel

⊙ **Vision dominante du service public :** gérer une offre de prestations uniformes dans le respect des principes de SP

➤ **Décentralisation** et déconcentration, relations contractuelles et partenariales, coordination multi niveaux

➤ **Mécanismes managériaux de coordination** (programmes, plans d'actions, objectifs, indicateurs) et de contrôle (efficacité, efficience, impact) : LOLF...

➤ **Valeurs organisationnelles dominantes :** efficacité & efficience, identité/ unité opérationnelle, GRH + individualisée

➤ **Vision dominante du service public :** proposer des services de qualité à moindre coût dans le respect des principes de SP

1) D'un management par les règles à un « management intégré » : éclairages théoriques sur l'évolution du management

Les principales évolutions des missions des managers

Les missions du manager « bureaucratique »

- ✓ Planifier le travail en « programmant » les comportements attendus
- ✓ Diviser le travail, répartir les tâches, agencer les ressources
- ✓ Commander par les règles et l'autorité hiérarchique
- ✓ Contrôler le respect des règles, encourager l'obéissance et le conformisme
- ✓ Centraliser et spécialiser, récompenser la loyauté et les performances passées

↳ Assurer la stabilité de l'organisation

Les missions du manager « intégrateur »

- Donner du sens au travail en incarnant les comportements attendus
- Définir les missions, répartir les responsabilités, optimiser les ressources
- Activer et motiver par les objectifs et les valeurs
- Contrôler l'atteinte des objectifs, encourager l'initiative et l'innovation
- Déléguer et responsabiliser, former en permanence et valoriser les potentiels

↳ Piloter les changements de l'organisation

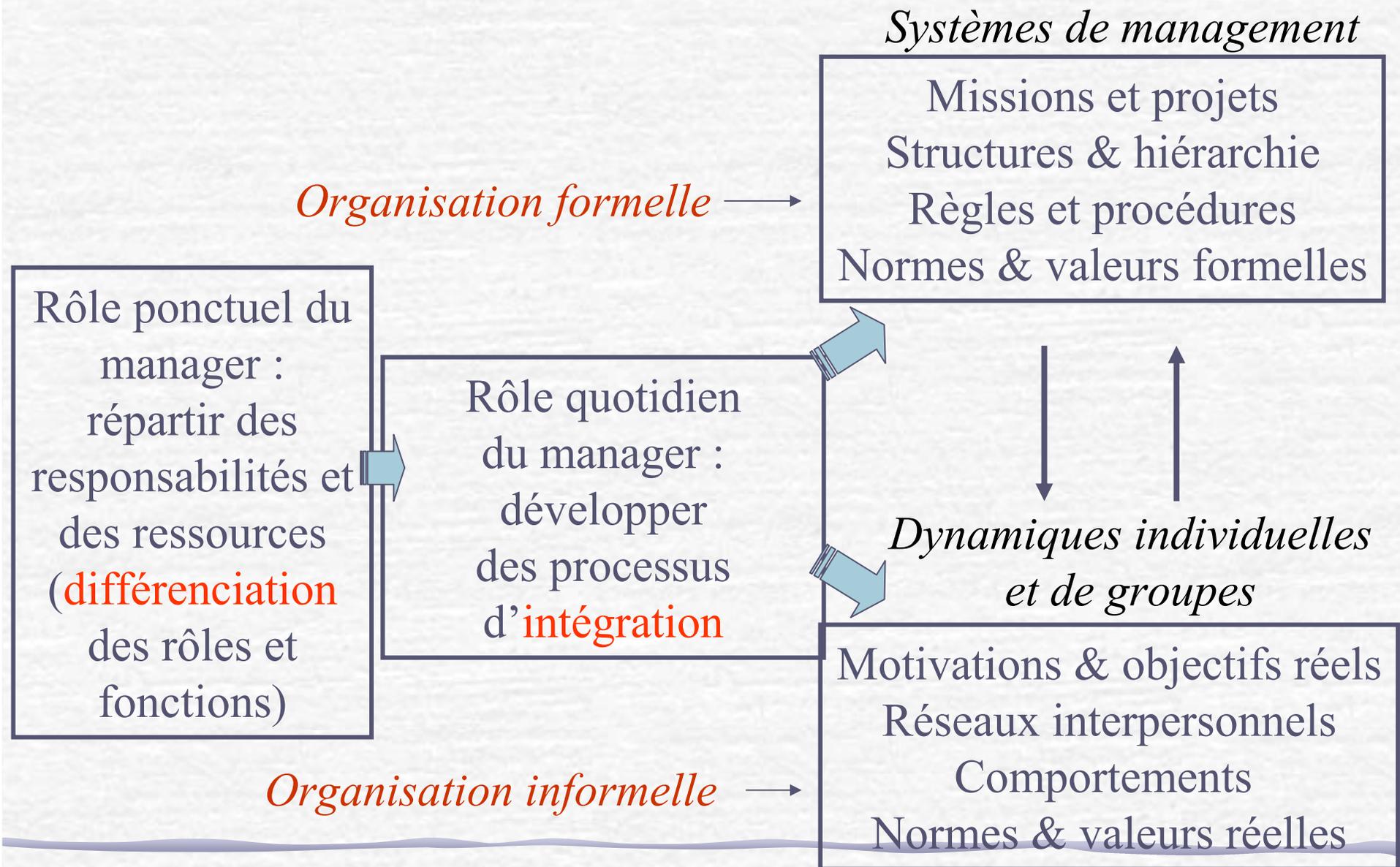
1) D'un management par les règles à un « management intégré » : éclairages théoriques sur l'évolution du management

Rôles du manager « intégrateur » : agir dans l'incertitude et sous de multiples pressions



(adapté de JM. Sauret, Le management post-moderne, L'Harmattan, 2003)

2) Quels leviers pour les managers publics ?



2) Quels leviers pour les managers publics ?

- ☛ La **coopération** entre les membres d'une organisation est nécessaire mais délicate à obtenir car les sources de conflit sont potentiellement nombreuses
- ☛ Développer des **processus d'intégration** doit permettre au manager :
 - d'influencer les comportements des individus dans le sens des valeurs et des objectifs de l'entreprise ;
 - de limiter les causes de conflits et résoudre ceux qui n'ont pu être évités.
- ☛ Le **statut et la fonction de commandement** des managers constituent toujours des leviers utiles mais :
 - ils ne suffisent pas pour obtenir « **l'active coopération** » des collaborateurs ;
 - ils ne constituent pas des registres adaptés aux relations que le manager doit nouer avec les autres « parties prenantes » en lien avec son activité (collègues, supérieurs hiérarchiques, clients, partenaires...).

2) Quels leviers pour les managers publics ?

☛ Pour développer des processus d'intégration le manager peut mobiliser simultanément :

- Une **logique instrumentale** basée sur sa capacité à élaborer et utiliser des dispositifs :

- incitant à la **coopération** : communication, groupes projet, démarche qualité, système d'information intégré, agencement des structures et des fonctions...
- instaurant des **rappports de force** qui lui sont favorables : sanctions disciplinaires, influence sur les rémunérations, les carrières, l'affectation des missions, des moyens...

⇒ **Pouvoir statutaire, souvent faible dans le secteur public**

2) Quels leviers pour les managers publics ?

- Une **logique « stratégique »** basée sur la capacité du manager à développer vis-à-vis de ses interlocuteurs des stratégies comportementales fondées sur le contrôle :
 - de **ressources** utiles : budgets, réseaux relationnels, expertise, informations, planning, ...
 - de **zones d'incertitudes** : interprétation des règles, autonomie pour réaliser ses missions, participation à des groupes projets ou à des dispositifs facultatifs, heures complémentaires, participation à des mouvements sociaux, ...)lui permettant de **négocier** leur coopération

↳ **Jeux de pouvoir, fréquents dans l'univers bureaucratique (cf. M. Crozier)**

2) Quels leviers pour les managers publics ?

- Une **logique fondée sur des valeurs**, le manager est respecté du fait :
 - de sa position sociale ou de son expertise
 - de la **cohérence de ses comportements** (exemplarité) avec ce qu'il préconise : responsabilité, efforts, coopération, respect des procédures...
 - de ses capacités à **communiquer** et à **faire adhérer** son entourage aux valeurs de l'organisation, à ses projets : construction d'une vision partagée et stimulante de l'avenir

⇩ **Pouvoir basé sur la légitimité et la confiance: valeurs de service public à mobiliser**

2) Quels leviers pour les managers publics ?

- Une **logique fondée sur les sentiments**, le manager donne envie à son entourage de le suivre du fait :
 - de son **charisme** lié à ses capacités de séduction, de communication et/ou ses qualités humaines (**empathie**, tolérance, générosité...)
 - de son **ascendance psychologique** sur les autres (capacité à convaincre, s'imposer, intimider, voire fasciner...)
- ⇒ **Pouvoir basé sur des capacités relationnelles à susciter des émotions produisant de la coopération ou de l'obéissance**

Conclusion : intérêt et limites du management dans les organisations publiques

- Au-delà de la figure « héroïque » du leader, le manager doit souvent se **débrouiller** coincé entre « marteau et enclume » :
 - Il doit **composer** avec les objectifs de sa hiérarchie et ceux de ses collaborateurs ;
 - Il dresse des « **cadres opérationnels** » : des limites à ne pas dépasser, des tâches à réaliser, des responsabilités à assumer, des ressources à gérer, des objectifs à atteindre
 - Il **négoce** quotidiennement des « **compromis sociaux** » maniant promesse de récompense ou de sanction, jouant sur les sentiments ou les valeurs de ses interlocuteurs pour obtenir leur « active coopération »

Adapté de : F. Mispelblom Beyer, Encadrer : un métier impossible ?, Armand Colin, 2006.

Conclusion : intérêt et limites du management dans les organisations publiques

- Le management source de **coopération** ou de **domination** ? Deux visions opposées du management :
 - Le management est **un instrument légitime d'exercice du pouvoir** permettant aux dirigeants de jouer sur une large palette de registres favorisant négociation, compromis et coopération dans l'intérêt de toutes les parties prenantes de l'organisation
 - Le management est un **instrument politique de domination** qui reproduit les inégalités sociales en permettant aux dirigeants de jouer sur une large palette de registres pour contrôler, contraindre et briser les résistances de leur collaborateur dans l'intérêt des groupes sociaux les plus puissants (actionnaires, cadres dirigeants)

Bibliographie

- ALBERT E., EMERY J.-L., Le manager est un psy, Editions d'Organisation, 2003.
- **ALEXANDRE-BAILLY & all., Comportements humains et management, Pearson Education, 2003.**
- **BARTOLI A., Le management dans les organisations publiques, Dunod, 2006.**
- DELAVALEE E., Le manager idéal n'existe pas !, Editions d'Organisation, 2005.
- **EMERY Y., D. GIAUQUE, Paradoxes de la gestion publique, L'Harmattan, 2005.**
- MISPELBLOM BEYER F., Encadrer : un métier impossible ?, Armand Colin, 2006.
- MINTZBERG H., Le management. Voyage au centre des organisations, Editions d'Organisation, 1990 (édition poche plus récente).
- ROBBINS S., DECENZO D., GABILLIET P., Management, Pearson Education, 2004.
- SAURET J.M., Le management post-moderne, L'Harmattan, 2003.
- THIÉTART R. A., Le management, Que sais-je ?, PUF, nouvelles éditions régulières.