

Livres Outils

EFFICACITÉ PROFESSIONNELLE

Manager public

Vos solutions au quotidien



Frédéric Petitbon - Philippe Ledenvic



EYROLLES

Éditions d'Organisation

Pour un meilleur management public au quotidien...



Les années 2010 laissent les administrations aux prises avec de multiples changements, sans vrai choix de priorités : réductions drastiques et durables d'effectifs et de moyens d'un côté, attentes toujours plus grandes des usagers comme du politique de l'autre...

Il faut également compter, dans beaucoup de cas, avec une perte de confiance de la part des agents, qui ont l'impression que le sens du service public n'est plus au cœur des orientations qui leur sont données et que leur hiérarchie n'apporte pas les réponses à leurs questions au quotidien !

Ce guide pratique aide les managers publics à faire face à ces contradictions dans leur management au quotidien et met à leur disposition des méthodes, conseils et exemples pour répondre à quatre questions majeures :

- Comment construire une relation hiérarchique compréhensive, exigeante et explicite ?
- Comment dynamiser son équipe ?
- Comment faire vivre l'esprit de la LOLF au quotidien ?
- Comment réussir les démarches qualité dans le secteur public ?

Frédéric PETITBON est associé du cabinet de conseil IDRH, cabinet de référence depuis 20 ans dans l'administration. En charge de l'École IDRH, il contribue à l'écriture d'ouvrages de management et poursuit une activité d'enseignement. Il a rencontré au cours de ses interventions de conseil des centaines de responsables d'encadrement de différentes administrations.

Philippe LEDENVIC est directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région Rhône-Alpes, après avoir dirigé plusieurs services déconcentrés et expérimenté et mis en œuvre la LOLF dès ses débuts. Il a également été directeur-adjoint des cabinets d'Alain Juppé et de Jean-Louis Borloo lorsqu'ils étaient ministres d'État à l'Écologie.

- ▶ **Un guide d'action** destiné aux responsables d'encadrement du service public
- ▶ **Une aide précieuse** pour gérer les paradoxes du quotidien
- ▶ **Un florilège** de **bonnes pratiques de terrain, de méthodes concrètes et d'exemples**

Manager public

Groupe Eyrolles
Éditions d'Organisation
61, bd Saint-Germain
75240 Paris cedex 05

www.editions-eyrolles.com
www.editions-organisation.com



Le Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée notamment dans l'enseignement, provoquant une baisse brutale des achats de livres, au point que la possibilité même pour les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée. En application de la loi du 11 mars 1957, il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement le présent ouvrage, sur quelque support que ce soit, sans autorisation de l'Éditeur ou du Centre Français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris.

© Groupe Eyrolles, 1993, 1996, 2001, 2005, 2011
ISBN : 978-2-212-54829-7

Frédéric PETITBON
Philippe LEDENVIC

Manager public

Vos solutions au quotidien

Cinquième édition 2011

EYROLLES

Éditions d'Organisation

Sommaire

Introduction	1
1. Comment construire une relation hiérarchique compréhensive, exigeante et explicite ?.....	3
2. Comment dynamiser la vie de son équipe ?	47
3. Se recentrer sur les priorités politiques : comment faire vivre l'esprit de la LOLF au quotidien ?.....	85
4. Comment réussir les démarches qualité dans le secteur public ?.....	115
Conclusion – Exigence : service public.....	147
Index.....	149
Table des matières	151

Introduction

Quel beau métier que celui de manager public ! Métier porteur de sens, au service de l'intérêt général, ouvert sur le vaste monde – le service public retrouve durablement ses lettres de noblesse dans une société française qui a besoin de repères, apportés en premier lieu par la puissance publique. Métier très diversifié dans les relations qu'il entretient avec ses parties prenantes, élus comme bénéficiaires, entreprises comme associations. Et métier de relations humaines, métier où l'animation de ses équipes est toujours plus importante, et mieux reconnue – qui se rappelle qu'on ne pouvait pas parler de management il y a encore quelques années ?

Mais que de tensions, que de contradictions à gérer sur le terrain ! Faire comprendre à tel agent que la vision qu'il avait d'une carrière linéaire, au même poste ou sur les mêmes métiers de poste en poste, jusqu'à sa retraite, ne correspond plus au champ du possible. Continuer à réduire les moyens, d'année en année, alors même qu'il n'y a pas de choix explicite dans des missions trop nombreuses, non hiérarchisées. Conduire les changements nécessaires d'organisation, de méthode de travail, de qualité de prestation attendue par les citoyens bénéficiaires...

Tout ceci avec de moins en moins de marge de manœuvre, des exigences de reporting parfois délirantes, des collaborateurs plus exigeants et critiques, et l'impression de ne pas être soutenu et reconnu par ses autorités !

À cela s'ajoute le sentiment de solitude que connaît le manager de terrain, devant trouver lui-même les réponses à des questions qui dépassent souvent son niveau de responsabilité ou qui ne trouvent pas de référence dans son histoire personnelle.

L'ambition de ce livre est de partager des expériences, des grilles de lecture, des points de méthode développés par des managers publics

pour faire face aux enjeux de ces responsabilités complexes. Nous l'avons centré sur quatre questions que nous considérons essentielles :

- « Comment construire une relation hiérarchique compréhensive, exigeante et explicite ? », parce qu'il faut répondre au besoin de repères qu'expriment les agents, et qu'il faut lui donner une forte exigence de service public ;
- « Comment dynamiser la vie de son équipe ? », parce que c'est par un « collectif tonique » que le manager public parviendra à faire face à des enjeux d'efficacité qui ne peuvent plus être traités dans un travail solitaire ou individualiste ;
- « Se recentrer sur les priorités publiques : comment faire vivre l'esprit de la LOLF au quotidien ? », parce que le service public a besoin d'objectifs clairs pour une performance renouvelée – et que ce sont les managers qui peuvent l'incarner au quotidien, à l'heure de son apprentissage progressif dans la fonction publique d'État ;
- « Comment réussir les démarches qualité dans le secteur public ? », parce que la qualité est probablement le meilleur moyen de penser concrètement les améliorations du service public sur le terrain, et d'obtenir l'adhésion et la motivation des agents dans les démarches de changement.

COMMENT CONSTRUIRE UNE RELATION HIÉRARCHIQUE COMPRÉHENSIVE, EXIGEANTE ET EXPLICITE ?

Aujourd'hui, les relations entre patrons et collaborateurs sont probablement l'enjeu central du bon fonctionnement de l'administration des années 2010. Bien sûr, les responsables d'encadrement ont été abondamment formés au management au cours des dernières années : l'importance des relations humaines n'a plus de secret pour eux, et certains sont devenus experts en technique et jargon managérial.

Mais ça ne suffit pas. Alors qu'on attendrait dialogue, confrontation, voire conflits sur les nouvelles formes d'organisation du travail, sur la nécessité d'en faire plus et mieux, on est surpris de trouver encore aujourd'hui trop de situations de fuite devant le commandement, l'absence de suivi individuel des agents... et une sous-utilisation assez générale des compétences.

Cette situation s'explique bien entendu par le système de gestion du personnel déresponsabilisant dans lequel évoluent les « responsables ». Elle se comprend surtout quand on voit la difficulté à partager le « nouveau contrat social » qu'il est maintenant indispensable de construire, avec l'équilibre à trouver entre les attentes des agents et les nouvelles exigences posées par une administration en réforme, en gains de productivité, en remise en cause des avantages acquis...

Pourtant, l'expérience de nombreux chefs d'unité montre qu'il est possible de sortir des clichés sur le manque de motivation des agents dans la fonction publique. Qu'il est envisageable de faire évoluer les situations personnelles. Qu'il est porteur de conclure de nouveaux contrats individualisés avec ses collaborateurs. Et que ceux-ci, bien sûr, s'en portent mieux.

Bien entendu, il ne s'agit pas d'appliquer des solutions toutes faites car c'est d'abord une question d'attitude personnelle. Et c'est parce que l'efficacité

retrouvée d'une équipe passe, pour le responsable, par l'expression d'une exigence nouvelle – vis-à-vis de lui-même, vis-à-vis de ses équipiers – que ce chapitre explorera les manières de renouveler des relations hiérarchiques encore trop marquées par une négligence réciproque ou du moins, une attention insuffisante.

La fuite devant le commandement est-elle toujours d'actualité ?

Cadres débordés avec des collaborateurs sous-motivés ?

Dans une société schizophrène qui leur demande toujours plus, tout en dénigrant en bloc l'efficacité des fonctionnaires, nombreux sont les cadres administratifs qui se demandent pourquoi ils travaillent de plus en plus, avec parfois l'impression d'être les seuls à supporter le volume d'activité qu'on leur impose.

Compte tenu de la pression de leur hiérarchie et de leur environnement, la charge de travail qu'ils subissent est en effet en augmentation constante. Les lumières qui brûlent parfois jusqu'à des heures tardives dans leurs bureaux ne sont pas dues à un gaspillage de deniers publics mais à la nécessité de terminer, enfin, les dossiers les plus urgents quand il n'y a plus personne pour vous déranger et vous empêcher de travailler.

Ces cadres expliquent souvent que s'ils travaillent de plus en plus, c'est qu'ils subissent une forte pression : réduction des effectifs couplée à des urgences toujours plus urgentes, et l'impression de crouler sous le « rendu-compte » – les exigences de *reporting* trop complètes dans des délais impossibles que leur demandent leurs autorités de tutelle pour une question simple posée par leur responsable politique.

Et la charge de travail leur incombe directement : à eux de faire « tourner la boutique », d'assurer la continuité des missions entre une commande parfois déconnectée du quotidien et des collaborateurs qui

n'accepteraient pas, ou avec réticence, le haut niveau de contribution indispensable aujourd'hui...

Que d'anecdotes en effet, véhiculées par les journalistes ou même les fonctionnaires, pour montrer que les « questions de motivation individuelle » n'ont pas disparu dans l'administration. Les bureaux vides à 15 h le vendredi après-midi, les agents qui refusent de prendre un message « parce que ce n'est pas de leur compétence », les « bras cassés » dont chacun se plaint, les périodes de congé et d'ARTT qui sont devenues tellement étendues qu'on ne peut plus planifier des réunions de service six mois de l'année : autant de poncifs qui correspondent peut-être à une réalité dans certaines administrations, mais permettent surtout aux responsables de témoigner de l'impossibilité de leur tâche.

Les très nombreux collaborateurs qui font bien leur travail posent un autre type de difficulté à leur responsable hiérarchique : comment ne pas les désespérer quand on sait ne pas avoir les moyens de récompenser leurs efforts ? Nombreux sont les cadres qui confessent préférer prendre eux-mêmes en charge un dossier plutôt que de pressurer des collaborateurs déjà surchargés, ou devoir batailler pour rétablir une distribution normale de la charge de travail au sein de leur équipe. Et de dénoncer dans le même temps l'archaïsme des règles de recrutement et de promotion, le manque de souplesse dans la gestion quotidienne des agents et le déficit d'effectifs qualifiés. D'où une charge de travail en augmentation pour les responsables.

Cadres propagateurs et victimes du système ?

L'observateur extérieur, par exemple le contractuel ayant travaillé dans le secteur privé, est pourtant surpris quand il entend les cadres se plaindre de cette situation. Comment ne pas avoir parfois l'impression qu'ils font tout pour être débordés ? Que leur surcharge de travail est aussi liée à leur souci, louable sûrement mais qui serait surprenant dans d'autres univers professionnels, de tout savoir sur tous les dossiers de leur unité ? Et surtout, que cette surcharge de travail serait aussi liée à un certain abandon de leur rôle hiérarchique...

Quand on analyse les relations que les responsables d'encadrement entretiennent avec leurs collaborateurs, on a parfois l'impression que persiste la fuite devant le commandement identifiée par les sociologues du CSO¹ au cours du siècle dernier... Et quand on entend des responsables parler des « bras cassés », on a en effet trop souvent l'impression que leur souci premier est d'éviter de demander directement une contribution quelconque à des collaborateurs qui ont été classés, à un moment donné, comme « irrécupérables » : « Il n'est pas bon, son travail n'est pas sérieux, mais ça n'est pas la peine de le lui dire, il le prendrait mal et de toute manière, ça ne sert à rien, je ne suis pas dans le privé, je n'ai pas de moyens de pression, je ne peux ni le récompenser ni le sanctionner. » ; « Il n'a pas réussi les concours qu'il voulait passer, ça l'a tellement démotivé, on ne peut pas lui en vouloir... » ; « Il est à deux ans de la retraite, on ne tirera plus rien de lui. », etc.

Absolument dé-bor-dée ! ou le paradoxe du fonctionnaire – Comment faire 35 heures en... un mois !

Ce livre de Zoé Shepard (Albin Michel, 2010) raconte la vie d'une jeune fonctionnaire prenant son poste dans une collectivité territoriale. Elle explique comment sa motivation de départ se trouve en décalage avec le mode de travail de son administration : là où elle était prête à contribuer de manière forte à la constitution de dossiers complexes, son responsable n'ose pas lui demander une charge de travail minimale... Elle voit ses notes reprises par d'autres, sans que lui soit fait ni retour ni valorisation.

La collectivité où travaillait cette fonctionnaire s'est reconnue dans le pamphlet et a mis à pied son auteur.

Éviter tout conflit personnel serait la règle implicite qui permet de poursuivre la cohabitation avec des agents peu motivés jusqu'à ce qu'une providentielle mobilité vienne assainir la situation. Le jeu autour de celle-ci est une pratique bien rodée de contournement des difficultés (voir l'encadré ci-dessous). De l'évitement des problèmes au laxisme, il n'y a évidemment qu'un pas. Et bien sûr, le travail qui n'est

1. Centre de sociologie des organisations, laboratoire du CNRS fondé par Michel Crozier qui a notamment mis en évidence les réticences au face-à-face dans les organisations bureaucratiques.

pas réalisé par ces agents doit l'être par d'autres collaborateurs, ou par le responsable hiérarchique. Mais n'est-ce pas le prix à payer, si cela permet au service de fonctionner sans heurt ?

Comment assurer le renouvellement d'une équipe incompetente ? Le témoignage d'Arthur

Ce chef de bureau dans l'administration centrale d'un ministère a pris un poste d'encadrement sur une thématique qu'il considère majeure et qui le passionne. Il dirige une équipe d'une dizaine de collaborateurs, agents de catégorie A pour l'essentiel. Son prédécesseur, resté peu de temps à ce poste, lui avait indiqué que le motif essentiel de son départ était la qualité inégale de son équipe – avec notamment trois catégories A en poste depuis de longues années, appréciant la localisation géographique dans le VII^e arrondissement de Paris et le statut professionnel donné par leur poste... mais en opposition passive vis-à-vis des souhaits d'évolution de politique pour le bureau.

Arthur explique l'approche qu'il a choisie pour faire face à cette situation :

- Rendre la vie impossible à deux de ses collaborateurs : en leur imposant des réunions à des horaires que ceux-ci souhaitaient voir préservés ; en étant précis dans les commandes passées et dans les délais, avec une mise en scène de colères de sa part quand ceux-ci n'étaient pas respectés ; en mettant une distance hiérarchique forte dans les relations, là où la pratique était plus à la proximité. Résultat : les deux agents demandent et obtiennent un changement de poste.
- Faciliter la promotion d'un troisième, promotion en aucun cas justifiée par un investissement particulier, des compétences exceptionnelles ou des résultats démontrés par cet agent considéré par ses pairs comme sympathique, mais réservant son énergie à l'association qu'il présidait en dehors du travail. Mais promotion rendue possible par un dossier personnel de l'agent sans taches, avec un parcours sans aspérité... Arthur mentant par omission en recommandant cet agent au responsable hiérarchique lui demandant ce qu'il en pensait...

Arthur explique qu'il n'avait pas le temps de s'engager dans une autre approche, qui aurait été d'investir dans une démarche managériale avec ces collaborateurs pour « redresser le tir » et « mettre tout le monde à bord ». Ses raisons : « Ça m'aurait demandé trop de temps. Et j'avais absolument besoin de faire avancer mes dossiers vite. En plus, il y avait deux agents avec qui j'avais travaillé dans mon poste précédent qui étaient prêts à me rejoindre à ce poste. »

Conclusion de l'histoire d'Arthur ? En positif, avec l'arrivée de ses deux nouveaux collaborateurs, la mini-équipe constituée a travaillé jour et nuit et a effectivement obtenu de très bons résultats. Mais quel gâchis, avec la frustration des agents qu'Arthur a fait partir ; la mauvaise humeur du collègue à qui il a refilé le collaborateur peu inspiré – il

s'en souviendra à l'avenir ! – et le manque de mise à contribution des autres équipiers du bureau...

Et pourtant quand on regarde du côté de « l'offre », en interrogeant les agents, comment ne pas avoir l'impression qu'ils sont bien souvent sous-employés plutôt que sous-motivés ? Combien de cadres A se plaignent ainsi d'être mal utilisés par rapport à leurs compétences et combien d'agents sont lassés par le manque d'intérêt de la hiérarchie pour leur travail et par l'impression qu'on ne leur fait pas confiance ?

Ne nous leurrions pas : les attentes d'une plus grande implication ne sont évidemment ni générales, ni exemptes d'ambiguïtés de la part des agents qui les expriment. Pourtant, le sentiment de gâchis est omniprésent dans l'administration : gâchis de compétences existantes, gâchis de potentialités, pesanteur de la routine, du *statu quo*. D'autant que le niveau monte constamment : quelles sont les très grandes entreprises qui peuvent aujourd'hui comparer le niveau moyen de formation de leur personnel à celui de l'administration ? Le risque est évidemment qu'à trop ignorer ces réalités nouvelles, le système ne produise de plus en plus de collaborateurs surqualifiés et sous-motivés, investissant ailleurs leur temps et leurs talents.

Faut-il un « adjoint management » pour les directeurs d'administration centrale ?

Un débat parmi les cadres d'un ministère

Ces cadres d'administration centrale ont participé à une table ronde sur les acquis et points sensibles de la modernisation du ministère. Un point clé ressort de leurs échanges : « Il faut une implication forte de la haute hiérarchie dans le management des services. » Mais comment faire ? Leur impression est que les directeurs d'administration centrale sont totalement accaparés par les commandes du cabinet et les relations avec les conseillers techniques : « Ils ne regardent qu'en haut », au lieu de penser management...

Que faut-il faire ? Le débat est vif entre les participants à la table ronde. Pour certains, une seule solution : nommer des « adjoints management », qui seraient en charge de la vie de l'administration, du bon suivi des objectifs, du management des équipes, de la conduite du changement. Pour d'autres, une telle solution serait absurde : il est dans l'essence même du travail de responsable d'assurer le management de ses équipes.

Le débat montre en tout cas que les enjeux sont ailleurs que dans le management des équipes... et on comprend qu'il est difficile à un cadre intermédiaire d'assumer seul ce rôle de management quand tous les exemples donnés par ses supérieurs hiérarchiques démontrent que « ce n'est pas ça qui compte » !

L'expertise individuelle et le statut contre l'efficacité collective

Dans l'administration, la compétence personnelle du cadre, telle qu'elle s'exprime dans ses relations avec ses supérieurs et dans sa capacité technique, demeure le critère primordial d'évaluation et de promotion – le mode de management de l'unité étant souvent mis au deuxième ou au troisième plan.

Toutes les enquêtes réalisées auprès des hauts fonctionnaires de l'État montrent que le critère de promotion perçu comme essentiel réside, outre le statut de l'individu, dans sa capacité à maîtriser les tenants et aboutissants d'un dossier, à le présenter de manière convaincante en réunion à haut niveau, bref, à montrer son expertise personnelle et sa capacité à répondre vite à la demande. Le fonctionnaire d'administration centrale qui réussit est dès lors celui qui a des relations fréquentes avec ses supérieurs et parvient à répondre à n'importe quelle « colle » du cabinet du ministre.

Celui qui, à l'inverse, sera insuffisamment attentif aux sollicitations venues d'en haut, trop absorbé dans la gestion de son unité et des affaires courantes, aura fait preuve de son « manque de bouteille » et de sa capacité limitée. C'est ici la compétence personnelle du responsable qu'on juge et non l'efficacité de son unité.

Sur le terrain, les marges de manœuvre sont plus grandes mais le raisonnement est le même : le cabinet du maire et les élus exercent la même emprise sur les cadres des services déconcentrés ou des collectivités territoriales. Car il ne s'agit pas de carriérisme, mais de reconnaissance professionnelle.

Bien sûr, la capacité du responsable à « écouter » ses chefs politiques, et ensuite, à répercuter la commande en langage technique, est fondamentale – et les cadres n'arrivent pas toujours à « penser politique » et à comprendre le sens d'une commande politique. Mais cette compétence