



**HAL**  
open science

## Définir le profil du manager public de demain

Mathilde Dougados, Audrey Rivière, Khaled Sabouné

► **To cite this version:**

Mathilde Dougados, Audrey Rivière, Khaled Sabouné. Définir le profil du manager public de demain. Dessiner le management public autrement Bilan et perspectives, 2023. hal-04152899

**HAL Id: hal-04152899**

**<https://amu.hal.science/hal-04152899v1>**

Submitted on 5 Jul 2023

**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.



# **Dessiner le management public autrement Bilan et perspectives**

Solange Hernandez, Sophie Lamouroux et Edina Soldo



# Définir le profil du manager public de demain

Mathilde Dougados, Audrey Rivière, Khaled Sabouné



Cet ouvrage est tout entier consacré au management public. Pour ce chapitre, nous avons choisi de nous intéresser plus particulièrement à l'un des acteurs le mettant en œuvre : le manager ou la manageuse publics. En effet, les pratiques managériales constituent un levier important de modernisation des organisations dans la dynamique de transformation de l'action publique. Plus précisément, nous souhaitons aborder l'évolution du métier de manager dans le contexte de modernisation des organisations publiques. Depuis le début des années 1980, de nombreux pays tels que la France, ont dû réagir pour réduire leurs déficits publics.

Cette situation a permis de voir apparaître le *New Public Management* (NPM), avec l'objectif de porter davantage attention aux résultats des activités publiques et aux moyens engagés pour les atteindre (Burellier, 2011). Le NPM peut être rapporté au concept de « managérialisme » qui accompagne la vague des réformes mises en place dans les années 1980. Ce concept, défini « *comme l'attitude d'un individu ou d'une organisation considérant que la mise en œuvre des doctrines et dispositifs managériaux lui permettra d'atteindre ses objectifs ou de diminuer ses dysfonctionnements perçus* » (Guenoun, 2009, p. 68), suppose qu'il existe des pratiques managériales transposables du secteur privé au secteur public, permettant de produire des résultats bénéfiques pour ce dernier. À ce sujet, il nous paraît intéressant de nous interroger sur le métier même de « manager public ». Comment a évolué le rôle de cet acteur public ? Comment a-t-il dû s'adapter aux exigences imposées par ce nouveau management public ?

Premier constat : en conséquence des vagues de réformes successives, les cadres des organisations publiques détiennent désormais un rôle managérial dans l'exercice de leurs missions (Bartoli, 2009). Mais qu'en est-il vraiment ? Comment peut-on définir le manager public d'aujourd'hui ? Cette définition soulève de nombreuses difficultés et imprécisions (Bourgault, 2000). Mintzberg (2000, p. 7) propose un modèle qui souligne les multiples dimensions du travail de manager dans le secteur public, ainsi que la complexité de ses rôles : « *rôles tournés vers l'information (communiquer et contrôler), vers les gens (diriger au sens d'être leader/relier) et vers l'action (faire soi-même et négocier/inciter à faire). La mise en action de ces rôles se réalise à travers le style ou la stratégie de chacun* ». Plus récemment, Desmarais et Abord de Chatillon (2010, p. 77) ont développé le rôle de traduction du manager qui consiste à « articuler des logiques contradictoires, à leur donner du sens, à les intégrer au sein d'un cap flexible et évolutif en fonction des pressions subies et des ressources développées pour résister à ces pressions ». Ainsi, le profil du manager public n'a eu de cesse d'évoluer pour répondre à différentes attentes de rôle.

Deuxième constat : aujourd'hui, au sein des organisations publiques, il existe des managers aux profils différents. Ces profils varient, bien évidemment, selon le type de fonction publique (d'État, hospitalière ou territoriale), mais également selon la formation suivie par ces managers. Plus précisément, ici, nous nous intéresserons à deux types de profils : ceux ayant accédé au poste de manager, en évoluant progressivement au sein d'une organisation publique, et ceux ayant directement accédé au poste, grâce à un cursus de formation en management. Cette réflexion pose plus largement la question du recrutement des managers d'aujourd'hui et de demain. C'est à partir de ces différents constats que nous avons décidé de chercher à répondre à la question suivante : *quel serait le profil du manager public de demain au regard des changements liés au NPM ?*

Pour cela, nous reviendrons, tout d'abord, sur les effets du NPM en termes de transformation du métier de manager public. Ensuite, nous illustrerons nos propos à travers deux exemples concrets de managers de la fonction publique hospitalière évoluant dans le secteur sanitaire et médico-social, et dont les profils diffèrent : les « *managers issus du terrain* » et les « *managers gestionnaires* ». Enfin, nous terminerons ce chapitre, en tentant de dresser une esquisse de portrait du manager public de demain.

## La transformation du métier de manager public

Le métier de manager public connaît d'importantes évolutions. Nous allons détailler les transformations des organisations publiques ces dernières années pour cerner les conséquences que cela a eu sur le métier de manager public.

### Des organisations publiques en mutation

Depuis les années 1990, les réformes des administrations publiques sont inspirées, comme indiqué *supra*, par le paradigme du NPM. Tantôt qualifié de paradigme unificateur, guidé par la transposition des outils de gestion de la sphère privée au secteur public, tantôt qualifié de « *puzzle doctrinal* » (Bezes, 2012) en raison de la disparité des pratiques, le NPM constitue un modèle anglosaxon qui a dominé le management public à la fin du xx<sup>e</sup> siècle. Il se traduit in concreto par la recherche de performances, la culture du résultat, la diminution des coûts ou encore l'orientation client. Ainsi, les réflexions véhiculées par le NPM portent plus sur la manière avec laquelle les organisations publiques accomplissent les tâches qui leur incombent, que sur le contenu des missions (Bezes, 2002 in Vigour, 2006). Il se traduit par une plus grande porosité des frontières entre les organisations publiques et privées (Hood, 1995). Le NPM compte trois dimensions majeures (Abord de Chatillon, Desmarais, 2012) : le contrôle des moyens, qui incarne la recherche d'une meilleure maîtrise des coûts ; la responsabilisation des acteurs, qui consiste à donner une plus grande autonomie aux managers ; et la prise en compte des parties prenantes. Ces différentes dimensions illustrent l'importance des bouleversements vécus par les agents. La première dimension du NPM conduit notamment à la mise en œuvre d'une rationalité managériale au sein des organisations publiques (Vigour, 2006 ; Hood, 1995). Cette dernière se caractérise par l'attention aux outils de gestion, la mesure des performances, l'évaluation de l'action, l'efficacité, la maîtrise des coûts de l'action publique, la relation à l'utilisateur et la gestion du personnel (Hood, 1991). La rationalité managériale s'accompagne de la création d'indicateurs et de la mise en place de contrôle ex post (Vigour, 2006).

L'application du NPM varie en fonction des contextes nationaux (Bouckaert *et al.*, 2018 ; Minvielle, 2006 ; Pollitt, Bouckaert, 2004). En effet, « *le NPM est comme un caméléon : il change constamment son apparence pour se fondre dans le contexte local*<sup>1</sup> » (Pollitt *et al.*, 2007, p. 4). En France, pendant longtemps, la modernisation du système public s'est centrée sur l'introduction de la décentralisation dans un système grandement centralisé (Minvielle, 2006). Depuis, quelques grandes réformes inspirées par le NPM ont marqué les administrations publiques, même si elles ont été appliquées plus lentement que chez nos voisins anglais (Minvielle, 2006). Tout commence par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui prévoit la fixation d'objectifs précis, la mesure des résultats, l'instauration d'une démarche d'évaluation, la définition d'indicateurs ou encore l'obligation de rendre compte de son activité à partir de critères mesurables (Vigour, 2006). Le fonctionnaire devient l'exécutant du politique, qui choisit les orientations stratégiques (Fray, 2014). Par conséquent, le contrôle prend en importance : on bascule dans

---

1 Traduction libre : « NPM is like a chameleon: it constantly changes its appearance to blend in with the local context ».

un régime d'autorisation par les parlementaires et de contrôle des dépenses des organisations publiques par l'administration financière. Cette loi illustre le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats. Le système d'allocation des crédits publics repose dès lors sur les indicateurs de performance (Vigour, 2006). Ensuite, la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), votée seulement un an après l'application de la LOLF, renforce la vision quantitative de l'action publique, en cherchant les économies à faire. L'institutionnalisation des techniques de rationalisation (Bezes, 2012) véhiculée par cette réforme s'incarne notamment par une montée de la contractualisation entre l'État et les opérateurs (Fray, 2014). En 2013, on procède au choc de simplification avec la Modernisation de l'Action Publique (MAP). L'optimisation des moyens et la maîtrise des dépenses publiques restent des sujets au cœur de la réforme de l'État puisqu'ils sont des préoccupations centrales dans la modernisation des services publics et des conditions de travail des fonctionnaires orchestrées par le programme Action Publique 2022.

À ces réformes transversales s'ajoutent des réformes sectorielles. Nous pouvons citer la Loi Hôpital Patient Santé Territoire (dite loi HPST) qui a décloisonné l'activité hospitalière et contribué à la rationalisation de la prise en charge des patients (Rivière *et al.*, 2019). Ou encore la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (dite loi LRU) qui a fortement contribué à la contractualisation du recrutement et à l'évaluation quantitative dans le secteur universitaire (Bezes *et al.*, 2011). La diminution des moyens s'est faite sentir, comme le révèle des mobilisations contestataires dans de nombreux secteurs, dont celui de la Justice française (Vigour, 2006). De la théorie à la pratique, le quotidien des agents se métamorphose sous l'impulsion d'un management par les objectifs, de l'omniprésence de la performance et de l'évaluation (Cousin, Beyer, 2011). De ces réformes ressort une transformation des méthodes traditionnelles de gestion à travers la diffusion d'une multitude d'instruments formalisés tels que les indicateurs de performance, les normes comptables, les normes ISO, les contrats ou encore les systèmes qualité (Bezes, Jeannot, 2019).

Les réformes guidées par le NPM sont depuis quelques années sous le feu des critiques. Dans leur ouvrage *En finir avec le New Public Management*, Guenoun et Matysajik (2019) commencent leur propos en affirmant que si le NPM était une solution au problème de l'État, sa banalisation voire sa dilution, se mut progressivement en problème (Guenoun, Matysajik, 2019, p. 1). Ainsi, la promesse de faire plus avec moins grâce aux outils du secteur privé et à la régulation marchande, aurait abouti à « *faire un peu moins bien, pour un peu plus cher* » (Guenoun, Matysajik, 2019, p. 3). Nous n'allons pas ici chercher à recenser l'ensemble des critiques faites au NPM, qui paraissent nombreuses, mais uniquement à en détailler une qui influence directement le métier de manager et manageresse publics, sujet de ce chapitre.

L'une des critiques adressées au NPM réside dans ses effets paradoxaux sur la performance globale des organisations publiques, qui est en baisse selon Thomas Diefenbach (2009, p. 898) : « *Le NPM génère encore plus de fléaux qu'il prétend combattre*<sup>2</sup> ». Par cette affirmation, l'auteur s'inscrit en continuité des travaux de Paul Hoggett sur les dysfonctionnements organisationnels provoqués par les nouvelles couches de bureaucratie dédiées au contrôle des résultats et de la performance. La formalisation excessive est accusée de détourner l'énergie du personnel

---

2 Traduction libre : « NPM generates even more of the curses it claims to fight ».

public, puisque ce dernier passe son temps à remplir des formulaires divers, à rédiger des rapports et à suivre des procédures, bien plus qu'avant ces réformes qui ont pourtant fondé leur légitimité dans la quête de performance organisationnelle (Hoggett, 1996, *in* Diefenbach, 2009). Ainsi les fonctionnaires consacraient une plus grande proportion de leur temps au remplissage des formulaires et à l'enregistrement d'informations, en critiquant le « *fardeau croissant de la bureaucratie*<sup>3</sup> » (Kirkpatrick *et al.*, 2005, p. 175). *En définitive, le NPM devient une forme de bureaucratisation particulière* (Hibou, 2019) et en résulte une « gestionarisation » du travail des fonctionnaires, des cadres de santé (Rivière, 2019) aux professionnels de la Justice (Vigour, 2006). Les politiques de restrictions budgétaires conduisent alors à des mouvements de grève importants, et à des souffrances au travail, notamment chez les personnels soignants qui voient leur relation au travail révolutionnée par les nouvelles injonctions financières (Courtial, Huteau, 2005).

Si le NPM fait l'objet de critiques, les transformations qui ont été inspirées par ce paradigme vont, pour certaines, perdurer. Phillipe Bezes (2018) constate que la crise de 2008 a peut-être ressuscité le NPM. Il recense cinq transformations héritées du NPM et qui vont s'installer dans le temps : la régulation par le chiffre et le renforcement des contrôles ; la refonte de la division du travail par de nouvelles formes organisationnelles ; la prolifération des outils de management, de pilotage stratégique et la managérialisation des professions ; le brouillage des frontières public-privé ; et la transformation des marchés de l'emploi public, avec l'importance accrue des compétences managériales dans les parcours de carrière (Bezes, 2018). Ces évolutions organisationnelles ont contribué à métamorphoser le métier de manager public, puisqu'il centralise de nouvelles attentes.

## Le manager public, un métier en mutation

Le NPM a focalisé l'attention sur les managers publics et leurs compétences managériales (Pollitt *et al.*, 2007). Les transformations des organisations publiques ont amené à une évidence : la nécessité d'évolution du métier de manager. Une partie de la littérature académique a appelé de ses vœux une modernisation de la fonction et des métiers d'encadrement dans un sens large et souligne l'importance de ceux-ci dans la performance des organisations (Payre, Scouarnec, 2015). Les managers sont en effet au centre de nombreux dispositifs des réformes (Gangloff, 2009), et leurs rôles évoluent avec la responsabilisation des acteurs, une des priorités des réformes inspirées par le NPM. En effet, le manager est le premier niveau de responsabilité, et par conséquent est le responsable de l'atteinte des objectifs métiers, budgétaires, etc. (Desmarais, Abord de Chatillon, 2010). Le management par objectifs transforme donc la définition du manager public : « *Le management par objectifs [...] produit une définition du manager comme responsable d'un certain nombre d'objectifs clairs qui lui sont alloués par l'organisation dans un périmètre donné dont il maîtrise les moyens* » (Desmarais, Abord de Chatillon, 2010, p. 74). Le métier de manager, en adéquation avec les transformations constatées par Ian Kirkpatrick et ses collègues (2005) ou Thomas Diefenbach (2009), se « managérialise ». La managérialisation est une tendance qui se traduit par le primat des enjeux de gestion financière,

---

3 Traduction libre : « the growing burden of red tape ».

d'équilibre des budgets et de standardisation des financements (Aubouin *et al.*, 2012). L'évolution des profils des équipes de direction est une des marques de la managérialisation, ces profils étant issus de formation de type gestionnaire (Aubouin *et al.*, 2012). Ce phénomène semble en totale adéquation avec la managérialisation des professions décrite par Bezes (2018).

Les transformations des organisations publiques ont conduit à l'avènement d'un « *nouveau manager* » (Desmarais, Abord de Chatillon, 2010, p. 78). Ce nouveau manager a besoin de nouvelles compétences, notamment en matière de gestion. Florence Gangloff (2009) prend l'exemple des médecins d'une structure hospitalière : ils n'ont pas les compétences pour comprendre pleinement les enjeux d'un système budgétaire. Pourtant, une fois élevé au rang de manager, la montée en compétence est nécessaire.

Ces nouveaux managers voient leurs rôles évoluer. Nous constatons dès lors que la littérature s'intéresse aux évolutions des différents rôles du manager public. Tout d'abord, l'une des conséquences du management par objectif et de la logique de résultats implantée dans les organisations publiques est l'importance du rôle de *reporting* du manager (Gangloff, 2009). En effet, en tant que garant du suivi des objectifs, il doit communiquer ses résultats en permanence au sommet stratégique de l'organisation. Le danger de ce rôle de *reporting* est son caractère chronophage. En effet, à force de se centrer sur son rôle de *reporting*, le manager risque de devenir « empêché ». Le manager empêché est un manager qui « *déserte la scène du travail* » (Detchessahar, 2011, p. 98), happé par d'autres exigences, extrêmement consommatrices en temps, que celles du travail et de son animation. Alors que l'outil de gestion est supposé être une aide pour le manager, il se transforme en « *intense labeur gestionnaire* » (Detchessahar, 2011, p. 98). Cet auteur souligne un deuxième type d'activités qui éloigne le manager de ses managés : celles liées au management participatif. Paradoxalement, à consacrer trop de temps aux réunions et à la communication, son rôle de représentant du terrain dans les diverses commissions et réunions éloigne le manager de son terrain, et donc de ses fonctions d'encadrement. Nous constatons que l'empêchement du manager conduit à de la souffrance au travail (Detchessahar, 2011), puisque les équipes opérationnelles restent dans l'incompréhension des exigences organisationnelles.

Le nouveau manager public doit donc lutter contre l'incompréhension de ses équipes. Dans le secteur public, la vague successive de réformes conduit à des difficultés particulières : à défaut d'accompagnement et de compréhension des réformes, nous savons que des résistances au changement apparaissent (Pollitt, Bouckaert, 2004). Ces réformes peuvent alors être perçues comme contraires aux valeurs et à l'*éthos* public (Fortier, 2013). L'évaluation quantitative des politiques publiques exigée par les administrations conduit à des inquiétudes naissantes des agents qui n'arrivent plus à donner du sens à leur travail (Fortier, 2013) et qui considèrent que ces indicateurs de performance ne rendent pas compte de la complexité de l'activité réelle (Boussard, 2008). C'est dans ce contexte que le manager public a un rôle d'accompagnement des réformes (Fray, 2014) qui est primordial. Il leur revient de légitimer les réformes (Gangloff, 2009 ; Martet-Bertrand, 2019).

Céline Desmarais et Emmanuel Abord de Chatillon (2010) ont théorisé le rôle de traduction du manager, qui s'avère particulièrement adéquat au secteur public. Alors que les réformes sont porteuses d'injonctions paradoxales, le manager doit



construire du sens et gérer les ambiguïtés. Le rôle de traduction consiste « à articuler les différentes règles, attentes et prescriptions dans un ensemble le plus cohérent et actionnable possible » (Desmarais, Abord de Chatillon, 2010, p. 77). Le manager doit alors interpréter les signaux de son environnement et réduire la complexité de la réalité. Ce processus demande des compétences de toutes sortes : relationnelles, techniques et cognitives. Il doit interpréter, hiérarchiser et articuler les différentes contraintes : il s'agit de compétences clefs du manager. Ce rôle est développé au fur et à mesure que le manager gagne en expérience et améliore sa compréhension des rouages de l'organisation. L'expérience servirait donc cette compétence clef. Ces deux auteurs mettent en lumière un deuxième point qui est intéressant : l'importance de la résistance et la transgression des managers dans la transmutation des règles et des injonctions de l'organisation. La transgression devient un outil de conciliation des contradictions vécues par les agents (nous y reviendrons plus en détail dans le chapitre « Manager les paradoxes, pour une adaptation des pratiques et outils de gestion »). Pour ce qui est de la résistance, les travaux de Céline Desmarais et Emmanuel Abord de Chatillon nous conduisent à nous demander si la capacité de résistance des managers ne devrait pas être intégrée dans la réflexion autour des évolutions du profil du manager public. Ces auteurs résument la résistance du manager comme la capacité à prendre du recul par rapport aux différentes injonctions qu'il subit (hiérarchie, collaborateurs, clients, du management). Le profil du manager public de demain ne serait donc pas un agent en totale conformité avec les règles et injonctions organisationnelles, mais un manager qui sait résister, et dire non, pour construire un ensemble cohérent et actionnable. Nous voyons que les paradoxes véhiculés par les réformes contribuent à redéfinir les rôles du manager public de demain. Sur le terrain, ces mutations s'illustrent par des profils de manager qui diffèrent, et que nous allons approfondir dès à présent en prenant l'exemple du secteur sanitaire et médico-social.

## Les différents profils de managers publics : deux exemples dans le secteur sanitaire et médico-social

La managérialisation du métier de manager s'est opérée dans l'ensemble des fonctions publiques, y compris dans la fonction publique hospitalière. Cette dernière est liée, entre autres, à plusieurs défis majeurs auxquels est confronté le système de santé français : le vieillissement de la population, l'évolution technologique et la demande accrue des usagers (Baret, Robelet, 2010). Ainsi, progressivement, les managers de ce secteur ont vu évoluer leur rôle pour arriver aujourd'hui à devoir équilibrer, tant que faire se peut, leurs rôles traditionnels focalisés sur le respect des règles, et leurs « nouveaux rôles » focalisés sur la recherche d'efficacité et d'efficience (Desmarais, 2008 ; Attarca, Chomienne, 2013 ; in Brillet *et al.*, 2016).

Dans nos recherches menées au sein d'établissements de santé, nous observons que certains managers accèdent à ce poste grâce à un diplôme qui doit être accompagné d'une expérience dans la profession encadrée (c'est le cas des cadres de santé à l'hôpital public et de certains cadres intermédiaires du secteur médico-social), alors que d'autres y accèdent directement par la seule voie d'une formation en management (c'est le cas de nombreux directeurs d'établissements médico-sociaux, du type EHPAD).

## Les cadres de santé

Nous avons choisi d'illustrer nos propos concernant les managers issus du terrain, en parlant des cadres de santé de proximité qui encadrent les équipes soignantes des services médicaux, médicotechniques ou de rééducation. Les cadres de santé représentent une des filières professionnelles des cadres hospitaliers. Ils appartiennent à la catégorie A de la fonction publique hospitalière. Notons que les cadres de santé peuvent exercer ce métier en établissement de santé public mais aussi privé, sanitaire ou médico-social, ainsi qu'en réseau de soins et en secteur d'activité extra hospitalier. Plusieurs diplômés se sont succédé entre 1938 et 1995 pour former les infirmiers au métier de l'encadrement des soins. Aujourd'hui, l'accessibilité à ce poste nécessite un diplôme « Cadre de santé » obtenu à l'issue d'une formation à l'Institut de Formation des Cadres de Santé (IFCS), ainsi qu'une expérience de soignant de quatre ans (en France, on a toujours considéré que l'exercice passé des cadres de santé en tant que soignant était un atout dans l'exercice de leur fonction). L'intégration d'un IFCS présume la réussite au concours d'entrée composé d'une première épreuve écrite, suivie d'une épreuve orale. « *Les étudiantes en formation de cadre de santé relèvent non seulement des IFCS, mais également de l'université et ce depuis l'« universitarisation » de leurs études auxquelles s'est greffée dans la plupart des instituts la délivrance d'un master (1 ou 2)* » (Divay, 2018, p. 56). En effet, les dernières réformes nationales (« Nouvelle gouvernance hospitalière » résultant de l'ordonnance du 2 mai 2005, loi HPST promulguée en 2009) ont participé à redéfinir la mission du cadre de santé qui nécessite désormais une formation lui permettant de devenir un cadre-manager polyvalent (Divay, 2018).

Le cadre de santé de proximité a pour mission la responsabilité de l'organisation de l'activité paramédicale, de l'animation d'une équipe et de la coordination des moyens d'un service, tout en veillant à l'efficacité et à la qualité des prestations. Cette fonction s'est progressivement rapprochée du management tout en s'éloignant des activités de soins. Elle a longtemps consisté à organiser le travail infirmier, planifier les présences et les repos ainsi qu'à contrôler l'exécution correcte des actes. Dans une optique de valorisation du métier, la publication des règles professionnelles de 1993 a permis aux cadres infirmiers d'intervenir activement dans la professionnalisation du métier d'infirmier. Depuis, les domaines d'intervention du cadre infirmier se sont développés. Aujourd'hui, « *il doit assurer la production d'un service de qualité avec la meilleure allocation des ressources. Il doit gérer l'information descendante et ascendante, communiquer et informer les agents, veiller au maintien de leurs compétences et les évaluer* » (rapport de l'IGAS de 2010, p. 15). Il participe aussi à la définition des objectifs et de projet de l'unité, en collaboration avec l'équipe médicale.

L'évolution du métier de cadre de santé est liée à la modernisation progressive de l'hôpital. Elle a débuté dans les années 1960 lorsqu'il a fallu différencier les fonctions d'encadrement pour les adapter à un hôpital plus technique et spécialisé. Elle s'est poursuivie, au fil du temps, dans les années 1980 avec l'introduction de nouvelles politiques de maîtrise des dépenses et l'intérêt grandissant pour les problématiques économiques. Puis, avec la nouvelle gestion publique centrée sur l'efficacité, la performance et la qualité, l'expertise technique s'est progressivement effacée au profit d'un encadrement de type gestionnaire. Les cadres de santé doivent désormais maîtriser techniques des soins et gestion administrative. La participation aux

soins disparaît au profit du management et de la gestion qui deviennent les priorités attendues du cadre de santé (Reinhardt, 2011).

Ces évolutions posent la question du profil recherché aujourd'hui pour le cadre de santé, et plus largement pour les managers de proximité de demain, à l'hôpital, et dans toutes les organisations publiques. Faut-il favoriser l'émergence de managers purement gestionnaires ayant poursuivi un cursus de formation permettant d'obtenir toutes les compétences nécessaires à la gestion efficiente d'un service public ? Faut-il continuer de former des professionnels issus du terrain, en complétant leurs compétences techniques avec des compétences managériales, développées dans les IFCS, ou ailleurs ? Faut-il créer de nouvelles formations hybrides mêlant le développement de compétences techniques et managériales pour des « managers de santé » ? Tout autant de questions qui font l'objet de réflexions et de projets de réformes depuis quelques temps déjà.

### Les directeurs d'EHPAD

Les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) subissent, depuis le début des années 2000, des restructurations et appliquent de nouvelles pratiques managériales pour se conformer aux exigences des pouvoirs publics. Ces derniers tentent *via* une série de lois (loi n° 2002-2 rénovant l'action sociale et médico-sociale, loi n° 2015-1776 relative à l'adaptation de la société au vieillissement...) de moderniser la gestion des établissements médico-sociaux afin d'améliorer leur performance. Les mutations du secteur semblent constituer un véritable bouleversement pour les professionnels des EHPAD qui sont amenés à confronter « *une frénésie législative, réglementaire, budgétaire, organisationnelle et technique* » (Samr, 2012, p. 46), sans y être suffisamment préparés. En effet, les EHPAD constituaient auparavant un lieu d'actions sociales et de solidarité (Avare, Sponem, 2008) et leur gestion se basait sur la relation humaine et la qualité du service rendu aux résidents. Les réformes du secteur, inspirées du NPM, ont conduit à une gestion d'établissement plus « procédurale ». Celle-ci est fondée sur des référentiels, des normes techniques et des outils de pilotage financier favorisant une rationalisation des ressources.

Le métier de directeur d'EHPAD s'est progressivement structuré parallèlement à l'évolution de l'environnement réglementaire du secteur médico-social. Alors que les premiers directeurs ont inventé les outils d'intervention sociale et d'accompagnement contemporains, ceux d'aujourd'hui appliquent la déclinaison locale de politiques publiques (Haurie, 2015). Ils deviennent même acteurs de la performance de ces politiques (Chéronnet, 2010). Le directeur d'EHPAD est dorénavant amené à « *fonder son exercice professionnel sur une légitimité technique pour négocier avec des pouvoirs publics, considérés comme les véritables contrôleurs de l'activité. Le directeur est à la fois, un acteur capable de rendre opératoires les orientations et missions d'un établissement et celui qui sait gérer des systèmes (équipes, services, partenariat)* » (*ibid.*, p. 113). Il s'agit pour le directeur de passer de l'accompagnement des résidents et des équipes opérationnelles, activité sur laquelle historiquement s'est légitimé le statut de « chef », à des fonctions plus administratives et stratégiques. Les transformations du métier de directeur d'EHPAD se caractérisent donc par « *le passage d'une logique vocationnelle à une logique professionnelle* » (Piovesan *et al.*, 2007), ainsi que

par l'arrivée dans les structures de managers issus du secteur marchand. Il convient toutefois de noter que depuis 2007, l'accès aux fonctions de directeur d'établissement dans le secteur médico-social est conditionné, selon taille, le chiffre d'affaires et (ou) les ressources financières de l'établissement, par l'obtention d'un diplôme de niveau 7 (bac +5) ou de niveau 6 (bac + 4) en management des établissements sanitaires et sociaux (décret 2007-221 du 19 février 2007 relatif à la qualification des professionnels chargés de la direction d'établissements ou services médico-sociaux).

Le référentiel professionnel des directeurs d'établissement ou de service d'intervention sociale décrit quatre rôles principaux du directeur d'EHPAD qui sont : a) la définition et la conduite d'un projet d'établissement à visée stratégique et opérationnelle ; b) le management des ressources humaines et l'animation des équipes ; c) la gestion économique, financière et logistique ; d) la participation à l'évaluation des politiques sanitaires et sociales sur son territoire. Les directeurs d'EHPAD deviennent donc des « directeurs d'unité d'exploitation » sous tutelle de l'administration tout en ayant une autonomie de gestion. Il relève de leur responsabilité l'ajustement des initiatives des réformes du secteur au contexte spécifique des établissements qu'ils dirigent. Ils se doivent ainsi de rechercher l'usage efficient des ressources publiques. Le directeur d'EHPAD doit en outre veiller à ce que chaque usager accueilli puisse individuellement vivre dignement dans le respect de ses droits et de ses besoins. Il devrait ainsi, malgré l'intensification de son travail administratif, entretenir une relation de proximité avec les résidents. En effet, ces derniers expriment souvent le besoin de connaître le responsable de leur établissement d'accueil, « *de mettre un nom, un visage sur le décideur qui s'occupe d'eux, l'objectif étant de rester quelqu'un et non être réduit au statut de Personne Âgée Dépendante anonyme* » (Martet-Bertrand, 2019, p. 69). Les directeurs d'EHPAD s'avèrent donc confrontés à la difficile conciliation entre les impératifs de performance économique exigés par les pouvoirs publics et leurs supérieurs hiérarchiques, et ceux de performance sociale réclamés par les résidents et leurs familles (relatifs à la qualité de la prise en soins) et par les équipes de terrain (relatifs à la qualité de vie au travail) (Sabouné, Montargot, 2017). Toutefois, il est possible de distinguer deux catégories de directeurs d'EHPAD, en fonction de leurs parcours et leurs modes de gestion et de communication interne (Sabouné *et al.*, 2022).

La première catégorie, majoritaire, est constituée de directeurs « non-issus du terrain » (jeunes diplômés, cadres issus d'autres secteurs). Ces directeurs adoptent une gestion normative et économique afin de répondre aux exigences de leurs supérieurs hiérarchiques et de se conformer aux directives des autorités de tutelle (Agence régionale de santé et Conseil départemental). Leur gestion se repose sur une stratégie de réduction de coûts et un panel d'outils d'évaluation. Ils se concentrent ainsi sur la réalisation des activités administratives et financières et semblent négliger l'animation de leurs équipes. La communication avec ces dernières s'avère uniquement descendante par le biais de notes de service ou de réunions. Les interactions et les échanges sur le travail restent de ce fait très rares. Les équipes opérationnelles (personnels hôtelier et soignant) admettent qu'il faut « *faire attention aux dépenses* » pour garantir la pérennité financière de leurs structures, mais elles déclinent le mode de gestion fondé sur une logique purement économique et « marchande ». Ces équipes contestent également les modes de communication formels de leurs directeurs, qui instrumentalisent le dialogue et les

empêchent de s'exprimer sur leur travail et mieux comprendre le fonctionnement de leurs établissements. Les équipes opérationnelles remettent donc en cause la légitimité du directeur d'établissement et adoptent parfois des comportements de retrait (absentéisme...). L'altération de la relation managériale dans ces structures peut également impacter la santé au travail des deux parties de cette relation.

La deuxième catégorie, minoritaire, est constituée de directeurs « issus du terrain » (anciens infirmiers...). Ces directeurs tentent de répondre à la fois aux attentes de leurs équipes et de leurs supérieurs hiérarchiques. La gestion de ces directeurs s'appuie également sur des outils de gestion à visée performative pour se conformer aux exigences des autorités de tutelle. Néanmoins, ils privilégient une organisation du travail plus humaine et favorisent un mode de fonctionnement collaboratif au service du résident. Ainsi, ces directeurs considèrent qu'il est nécessaire de multiplier les rencontres et les échanges avec les équipes opérationnelles afin de les rassurer et les mobiliser autour d'un seul objectif commun : le bien-être du résident. Le climat social dans leurs établissements paraît alors plus « serein » et les contraintes budgétaires mieux acceptées. En effet, l'ouverture d'esprit de ces directeurs et leurs connaissances relatives au travail et aux besoins des équipes opérationnelles facilitent la communication entre eux et favorisent la construction d'une relation managériale basée sur la confiance mutuelle.

## Le manager public de demain

Pour dessiner le profil du manager public de demain, nous adoptons une approche par les compétences. Une fois que nous aurons constaté la nécessité d'un processus d'hybridation du manager public d'aujourd'hui, nous détaillerons les compétences nécessaires à un nouveau manager public, en phase avec les préoccupations contemporaines.

### Un profil hybride

Cet ouvrage vise à mettre en évidence les défis qui attendent les organisations publiques, et donc le management public. Nous avons pu constater que les dernières réformes ont profondément modifié le fonctionnement des organisations publiques, ce qui a conduit à des mutations du métier de manager public. Pour faire part de nos réflexions, nous nous sommes penchés sur deux profils de manager public, non exhaustifs, reflétant des logiques managériales différentes. Actuellement, le profil du manager gestionnaire, diplômé en gestion, semble prendre en importance, au détriment du manager issu du terrain. Les compétences gestionnaires sont en effet de plus en plus valorisées dans les processus d'embauche des managers publics. Cette promotion des compétences gestionnaires traduit la pénétration des logiques financières dans les services publics. Toutefois, ces nouvelles orientations ont conduit à une crise des services publics. Cette crise a atteint son paroxysme durant la crise sanitaire de la COVID-19 dans les hôpitaux et les EHPAD français. Désormais, la communauté académique et les citoyens et citoyennes appellent de leurs vœux un renouvellement des organisations publiques, qui s'appuient sur de nouveaux paradigmes du management public. Afin de dépasser les logiques financières, on s'intéresse à la construction de valeurs publiques. D'un point de vue opérationnel,

questionner la pertinence d'un profil de manager gestionnaire revient à intégrer le management des ressources humaines dans le renouvellement des organisations publiques. Par conséquent, il convient d'identifier les avantages et les inconvénients des deux profils de managers identifiés précédemment.

Tout d'abord, avec l'exemple des cadres de santé, nous avons identifié un premier modèle de gestion des ressources humaines centré sur la promotion interne, que l'on peut caractériser de vertical (Cadet, 2013). L'agent est alors recruté sur la base de compétences techniques, et acquiert les compétences managériales lorsqu'il est promu à des fonctions d'encadrement. Ce profil de manager repose donc sur une maîtrise du travail des subordonnés. Les stratégies de promotion interne ont des effets positifs sur les ressources humaines : source de fidélisation et d'implication (Cadet, 2013), elles favorisent la transmission de valeurs organisationnelles (Tremblay, *et al.*, 2005). En résulte une culture organisationnelle forte et une compréhension des attentes des collaborateurs de la part des managers. Toute la difficulté, dans les stratégies de promotion interne, est le passage d'un poste aux compétences techniques maîtrisées, à un poste qui nécessite compétences managériales et gestionnaires. L'effort de formation doit être conséquent afin de sortir l'individu de ses préoccupations opérationnelles, pour l'amener à des préoccupations gestionnaires.

Le deuxième profil de manager public identifié est l'agent recruté en externe sur la base de diplômes. Ce modèle peut être qualifié d'horizontal (Cadet, 2013). L'agent est alors recruté en fonction des compétences qu'il a développées au sein d'une formation. Ces pratiques de recrutement direct permettent une très forte adaptation du recrutement aux choix stratégiques de l'organisation (Cadet, 2013). Le rôle de *reporting* étant en progression dans le secteur public, la maîtrise des outils de gestion devient une compétence clef des managers publics. Ces recrutements externes permettent, quand il y a une diversité des compétences promues, une complémentarité des compétences des agents au sein de l'organisation. Une difficulté éprouvée par ces managers gestionnaires est la complexité de l'évaluation du travail de leurs subordonnés. Évaluer le travail des subordonnés sans avoir les compétences techniques pour le réaliser est complexe. Souvent, dans la fonction publique, ce fossé entre les compétences des managers et celles des subordonnés fait craindre un soupçon d'arbitraire dans l'évaluation des agents (Weiss *et al.*, 2007).

Par conséquent, chaque profil de manager identifié comprend des avantages et des inconvénients. L'évaluation de la performance est devenue centrale dans le rôle des managers publics d'aujourd'hui, et ce en raison de l'importance de la performance publique. Toutefois, avec comme base la seule compétence gestionnaire, le recrutement traduit l'omniprésence d'une logique financière aujourd'hui contestée. Pour repenser les finalités des organisations publiques, l'avènement d'un profil de l'entre deux, familier avec les outils de gestion et avec les compétences techniques et les conditions de travail des agents, semble nécessaire. Après avoir évoqué les réformes successives de la fonction publique, notre objectif est de saisir le rôle stratégique du manager public de demain, trait d'union entre la direction et les agents, et garant d'une compréhension mutuelle d'enjeux et préoccupations qui peuvent s'avérer contradictoires. La cohabitation de différentes logiques au sein des organisations publiques conduit à la nécessaire hybridation de la figure managériale : loin d'un profil type idéal, le recrutement doit s'accompagner de formations

permettant de concilier les différentes compétences du manager public, qu'il ne peut cumuler *a priori*. Ce profil hybride aurait connaissance des métiers opérationnels de l'organisation, des outils gestionnaires, et une fine compréhension de la stratégie organisationnelle. Afin de dessiner le profil du manager public de demain, nous allons donc détailler les différents blocs de compétences qu'il doit réunir.

## Esquisse du portrait du manager public de demain

Pour réaliser l'esquisse du portrait du manager public de demain, nous allons présenter les compétences qui nous semblent être nécessaires pour que ce dernier puisse évoluer dans le contexte qui se profile au vu des dernières mutations organisationnelles. Pour cela, nous avons fait le choix de regrouper les compétences du manager public de demain au sein de trois groupes principaux de compétences managériales : les compétences gestionnaires, les compétences dites « agiles » et les compétences relationnelles illustrées dans la Figure 1.

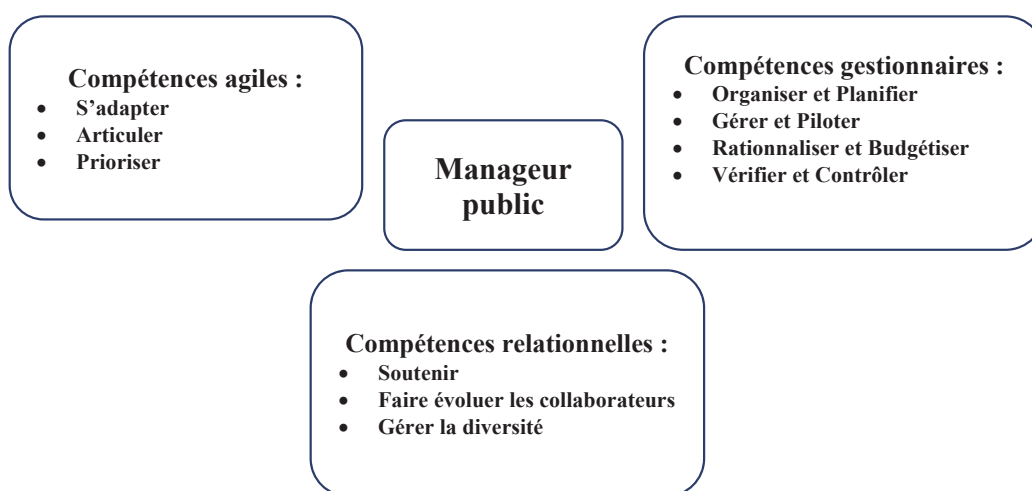


Figure 1. Les compétences du manager public de demain.

### Les compétences gestionnaires

Nous avons vu que les managers doivent désormais répondre à des injonctions de performance au sein des organisations publiques. Pour atteindre les objectifs fixés dans un contexte de rationalisation des dépenses, ces managers doivent être capables de gérer de manière efficace et efficiente des services publics avec les moyens et matériels alloués. Dans cette optique, les managers publics de demain devront posséder les *compétences gestionnaires* indispensables au bon fonctionnement de toute organisation délivrant un service de qualité. Ainsi, nous allons dresser une liste, non exhaustive, de celles-ci :

#### – Organiser et Planifier

Le manager public doit être capable d'organiser un cadre de travail (exemples : matériel, locaux, système d'information adaptés), en respectant des règles, des normes et des lois (exemples : codes du travail, certification, règles de sécurité et d'hygiène...). Pour cela, il doit connaître et mettre en application des méthodes

de travail basées sur des fiches de poste, des procédures et des protocoles adaptés au service délivré. Il doit également être capable de planifier l'activité de service, en évaluant les besoins (exemples : besoins en ressources humaines et matérielles) de ce dernier. À ce titre, il doit suivre l'évolution du personnel et ajuster, au besoin, en planifiant des formations, des promotions ou des recrutements.

– Gérer et Piloter

Savoir manager un service public c'est savoir gérer et piloter une activité, en gérant une production de service, en gérant des imprévus, en gérant du temps et des priorités. C'est aussi savoir gérer des coûts (exemple : savoir choisir des fournisseurs) afin de limiter les dépenses de l'organisation. En outre, le manager public doit savoir gérer et piloter une équipe, en gérant les conflits, en gérant l'absentéisme, en fédérant, en mobilisant et en motivant le personnel.

– Rationaliser et Budgétiser

Dans un contexte de contrôle des dépenses, les managers publics doivent également savoir rationaliser et budgétiser pour être performants. Pour cela, il doit savoir analyser les besoins de l'organisation et adapter les ressources qu'il a à sa disposition pour atteindre les objectifs de rentabilité et d'efficacité prônés par le nouveau management public. Pour y parvenir, il doit savoir décider et faire des choix.

– Vérifier et Contrôler

Enfin, pour en terminer avec cette liste, non exhaustive, de compétences gestionnaires, les managers publics doivent savoir vérifier et contrôler l'activité de service, afin de s'assurer que les objectifs fixés seront atteints. Pour cela, il doit être capable d'évaluer et de mesurer les écarts entre ce qui avait été prévu et ce qui a été réalisé, en termes de production ou de qualité de service. Pour y arriver, les managers publics doivent détenir une grande capacité d'analyse et la prise de recul nécessaire pour réagir en cas de besoin.

Les compétences gestionnaires ne suffiront pas aux managers publics de demain qui devront délivrer un service de qualité de façon pérenne. En effet, dans un contexte en perpétuelle mutation, le manager public de demain doit également savoir s'adapter, réagir et anticiper en développant d'autres compétences : les compétences dites « agiles ».

## Les compétences agiles

Tout au long de cet ouvrage, nous développons les ambiguïtés présentes au sein des organisations publiques et les paradoxes que vivent les agents. Notre deuxième bloc de compétences est donc celui de l'agilité. En effet, le manager doit devenir agile : il jongle entre les différentes contradictions et doit préserver ses subordonnés de la complexité institutionnelle. L'agilité n'est pas ici analysée dans une perspective organisationnelle, telle que celle du *lean management*, mais comme un bloc de compétences du manager nécessaire aux exigences de sens du et au travail. Dans ce bloc, nous allons revenir sur trois compétences : s'adapter, articuler et prioriser.

– S'adapter

La compétence d'adaptation est une composante essentielle du devenir d'un manager agile. S'adapter se définit comme « *suivre telle ou telle direction pour*



*convenir à une situation [...] nouvelle* » (Larousse). La managérialisation, constatée par Ian Kirkpatrick et ses collègues (2005) ou Thomas Diefenbach (2009), conduit à une situation nouvelle, avec laquelle le manager public doit composer : l'omniprésence des outils d'évaluation dans la communication avec la direction. La manipulation de l'outil stratégique dans un objectif de reporting est devenue une compétence essentielle. Le profil de manager issu du terrain se voit alors contraint de monter en compétence dans des domaines d'expertise qui ne sont pas les siens. La maîtrise des compétences gestionnaires ne doit toutefois pas être la seule base des critères de recrutement. L'agent doit savoir s'adapter avec l'acquisition de nouvelles compétences et la capacité à déployer les ressources qui sont à sa disposition en fonction des évolutions des besoins de l'organisation.

Tout d'abord, manager, confronté à l'incertitude, doit se montrer adaptable. La contractualisation, l'externalisation et la mise en concurrence entre unités ont renforcé l'incertitude présente au sein des organisations publiques. Au-delà des effets des réformes publiques, les crises économiques semblent rythmer le quotidien des français. Les organisations publiques, autant que les organisations privées, composent donc avec un environnement de plus en plus incertain. L'impact sur les managers publics est direct : la gestion stratégique des ressources à disposition détermine la qualité des conditions de travail des agents. De surcroît, les différentes réformes sont venues métamorphoser les outils de gestion mobilisés au sein des organisations publiques. L'agilité du manager dépend alors de leur capacité à s'adapter à ces changements, à développer de nouvelles compétences, conformes aux nouvelles exigences organisationnelles.

– Articuler les différentes logiques institutionnelles

Au-delà de l'adaptation, le manager doit « articuler » les différentes logiques institutionnelles présentes au sein des organisations publiques. Quand plusieurs logiques institutionnelles cohabitent, au sens de systèmes de pensée et d'action des acteurs, elles peuvent s'opposer comme fusionner. En effet, une logique professionnelle peut s'opposer à une logique économique, comme il peut y avoir une hybridation entre ces logiques : c'est le cas de la logique médico-économique des médecins-gestionnaires hospitaliers (Grenier, Bernardini-Perinciolo, 2015). Les travaux de Corinne Grenier et de Johan Bernardini-Perinciolo (2015) mettent en avant le rôle de facilitateur de l'hybridité des managers. En effet, le manager est un acteur frontière entre des univers cloisonnés, avec par exemple d'un côté la logique économique de la direction et de l'autre côté la logique professionnelle des agents. L'acteur hybride est alors celui qui fait communiquer, se comprendre et travailler ensemble les différents univers. Le manager peut alors devenir un acteur-passeur, en exerçant son rôle de traducteur détaillé plus haut. Il transformera les différentes injonctions en un ensemble cohérent et actionnable pour ses subordonnés. À l'inverse, il peut devenir un acteur-clôture et se positionner comme « *un rempart à la domination d'une logique au service de l'hybridité* » (Grenier, Bernardini-Perinciolo, 2015, p. 134). Ceci nous renvoie à la capacité de résistance du manager évoquée plus haut avec les travaux de Desmarais et Abord de Chatillon (2010). Ainsi, l'hybridation des logiques institutionnelles des organisations publiques dépend de la capacité du manager à créer du sens pour ses équipes, et donc à articuler de manière cohérente les différentes logiques et injonctions qui s'appliquent aux agents.

– Prioriser ses tâches

Enfin, pour que les managers agiles puissent articuler les différentes logiques institutionnelles, ils doivent savoir « prioriser » leurs tâches. Le manager cumule différents rôles qui peuvent être en tension (nous aborderons ce point avec plus de détail dans le chapitre « Manager les paradoxes, pour une adaptation des pratiques et outils de gestion »). Nous avons constaté que l'une des premières conséquences de la managérialisation des professions était la difficulté à assumer le rôle de *reporting* exigé en parallèle du rôle d'animation des équipes en raison du caractère chronophage des tâches administratives. Le manager public de demain doit être en capacité de hiérarchiser l'importance de ses actions, et d'endosser les différents rôles qui lui sont attribués en considérant hautement son rôle relationnel.

Les compétences gestionnaires et agiles sont donc nécessaires pour répondre aux évolutions des organisations publiques. Toutefois, le manager public doit assumer son rôle d'animation des équipes pour que le service public soit de qualité. Il convient donc de s'intéresser aux compétences relationnelles des managers publics.

### Les compétences relationnelles

Nous l'avons déjà dit, les réformes successives du secteur public ont progressivement conduit les managers et manageuses à se concentrer sur la réalisation des activités administratives au détriment de l'animation d'équipe. L'insuffisance de communication et d'interactions entre les managers ou manageuses et leurs collaborateurs génère parfois des clivages et des conflits, et impacte la motivation au travail des agents. Le manager et la manageuse publics de demain devront posséder des compétences relationnelles nécessaires à la construction d'une relation managériale réussie : soutenir ses collaborateurs, contribuer à leur évolution professionnelle et gérer la diversité.

– Soutenir ses collaborateurs

La qualité de la relation managériale, construite et entretenue *via* des interactions fréquentes entre le manager et ses collaborateurs, influence les comportements et la santé au travail de ces derniers. Les managers publics doivent, dans le cadre de cette relation managériale, soutenir ses collaborateurs pour faire face à un environnement de travail de plus en plus contraignant. Le soutien social du manager conduit l'agent à croire qu'il est apprécié, aimé et valorisé ou encore soutenu émotionnellement et respecté dans des périodes de démotivation et de manque de confiance en soi (Vayre, Dupuy, 2011). Le soutien social du manager facilite ainsi « *l'obtention d'informations à propos des tâches à réaliser, des normes du groupe de travail, de la culture organisationnelle et des attentes de rôle* » (Vayre, Dupuy, 2011, p. 258) et augmente l'implication et la satisfaction au travail. Il s'exprime notamment dans « les moments de face-à-face » (Ruiller, 2012, p. 28). Plus concrètement, le soutien social consiste, pour les managers publics, à se rendre disponible pour échanger avec ses collaborateurs sur le travail effectué, à donner plus de sens à leur travail (cf. chapitre « Manager les paradoxes, pour une adaptation des pratiques et outils de gestion »), et à leur offrir la possibilité d'exprimer leurs angoisses au travail, les écouter et tenter de réduire l'importance qu'ils accordent aux événements stressants et leur proposer des solutions aux problèmes rencontrés au travail.

- Contribuer à l'évolution professionnelle de ses collaborateurs  
Les managers publics doivent créer des espaces de discussion sur le travail formels (réunions de service favorisant l'expression des agents sur l'exercice de leurs missions et leurs conditions de travail par exemple) et informels (discussions autour de la machine à café par exemple) leur permettant à la fois de contribuer à la régulation du travail de leurs collaborateurs et à l'identification des compétences et du niveau de maîtrise de celles-ci. La connaissance du travail et des pratiques professionnelles de leurs collaborateurs devra aider les managers pendant l'entretien annuel à mieux évaluer les compétences de ces derniers, à les aider à construire un projet professionnel pertinent et à leur proposer de suivre des formations leur permettant d'accroître leur employabilité et leur performance au travail, à réaliser leur projet de reconversion professionnelle ou à évoluer au sein de l'organisation ou à l'extérieur.
- Faire de la diversité une richesse  
Le management de la diversité renvoie aux défis que pose aux managers publics la diversité croissante des ressources humaines. En effet, les organisations publiques sont caractérisées par une « forte » diversité d'agents. Cette diversité concerne notamment l'âge, le genre, le milieu socio-culturel, le métier et le niveau de formation, mais aussi l'orientation sexuelle et le niveau de handicap. La diversité permet aux organisations publiques de lutter contre les discriminations et les exclusions et d'adopter *ipso facto* une attitude citoyenne qu'on rattachera à l'exercice de leur responsabilité sociale. Plus concrètement, la diversité au travail consiste à recruter et à manager des personnes ayant des différences marquées les unes par rapport aux autres. Ces différences doivent être valorisées et managées de manière équitable, pour constituer une source de richesse et de performance pour les organisations publiques. Dans cette optique, les managers publics doivent mieux connaître leurs collaborateurs, accepter et favoriser la diversité de leurs comportements, de leurs attitudes et de leurs valeurs. On ne parlera donc plus d'assimilation d'individus au groupe mais d'intégration dans le respect des différences et des spécificités. L'idée étant que cette intégration apportera un enrichissement mutuel et offrira aux organisations publiques de nouvelles compétences et connaissances.

## Conclusion

*In fine*, retrouver les fondamentaux humains du management, qui consistent à prendre soin de ses collaborateurs, constitue aujourd'hui un défi pour les managers publics. Pour relever ce défi, les établissements sont invités à repenser leurs organisations du travail et à y remettre de l'humain. Dans ce but, il semble nécessaire de créer des espaces de dialogue et d'échange sur le travail favorisant l'amélioration de la qualité de vie au travail, mais aussi et surtout de soigner le recrutement, l'intégration, l'accompagnement et la formation de nouveaux managers. Ainsi, leur recrutement doit s'appuyer non seulement sur leur niveau d'expertise technique, comme c'est souvent le cas actuellement, mais également sur leurs qualités relationnelles et leurs compétences transversales et organisationnelles. Il convient aussi de soigner leur intégration et de leur donner le temps nécessaire pour qu'ils puissent adapter

leur management grâce à une meilleure connaissance du fonctionnement de leurs structures et des besoins de leurs collaborateurs. Il s'avère enfin nécessaire de leur donner plus d'autonomie dans la définition de leurs tâches et dans l'organisation des activités de leurs services afin qu'ils s'adaptent à un environnement de plus en plus instable, mais aussi de les aider à prioriser leurs activités, à gérer leur temps et à animer leurs équipes par le biais de formations adaptées. Ces leviers d'action devraient contribuer à l'accroissement de la performance des managers publics de demain et à l'amélioration de la qualité de la relation managériale.

# Table des matières

Avant-propos	7
Robert Fouchet (†)	
Préface	9
Solange Hernandez, Sophie Lamouroux, Edina Soldo	
Introduction générale	11

## Questionner autrement

Céline Du Boys, Léonard Gourbier, Marcel Guenoun, Anaïs Saint-Jonsson, Emil Turc	
Performance publique, un impératif ambigu	23
Djelloul Arezki, Ismail Bouhachm, Laura Carmouze, Edina Soldo	
Territoire et Valeur(s) publique(s), plaidoyer pour une approche à la Dewey	45
Céline Du Boys, Markolf Jossou, Raphaële Peres, Bruno Tiberghien	
Risques et crises, entre vulnérabilités territoriales et capacités de résilience	67
Camille Fiore, Solange Hernandez, Emmanuelle Moustier, Flore Tissone	
Durabilité et transition environnementale, quels arbitrages pour quelles politiques publiques	87
Mathilde Dougados, Bérénice Kübler, Emil Turc	
Bureaucratie, vers une hybridation des structures organisationnelles	111

## Manager autrement

Mathilde Dougados, Audrey Rivière, Khaled Sabouné	
Définir le profil du manager public de demain	129

Laura Beton-Athmani, Mathilde Dougados, Audrey Riviere, Khaled Sabouné Gérer le sens au travail dans les établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux (ESSMS)	147
Christophe Alaux, Laura Carmouze, Thomas Reynoird Cocréer l'attractivité territoriale, quelles modalités de gouvernance	167
Raphaële Peres, Anaïs Saint Jonsson, Sarah Serval Innover, une réponse face aux <i>wicked problems</i>	189
Laurine Basse, Nadia Boulmakoul, Solange Hernandez, Sarah Serval Manager les paradoxes, pour une adaptation des pratiques et outils de gestion	205
Conclusion générale	227
Bibliographie générale	229
Marius Bertolucci, Thomas Eisinger Annexe	259
Les auteurs	269

# Dessiner le management public autrement

## Bilan et perspectives

### ESPACES PUBLICS

Passages, territoires, rencontres, émulation, « Espaces Publics » rassemble les expressions métaphoriques et matérielles de l'action ouverte sur les sociétés contemporaines.

Dans cet ouvrage, l'équipe des chercheurs de l'IMPGT propose un bilan des travaux de l'École aixoise en management public et dessine de nouvelles perspectives de recherche et d'actions. Une certaine *dés-organisation* s'observe dans le champ du management public. Or, l'incompréhension conduit à l'impuissance et nourrit des dysfonctionnements démocratiques, décisionnels, budgétaires ou humains. Cet ouvrage décrypte ce domaine en perpétuel mouvement. La première partie révèle un foisonnement d'idées, des ambiguïtés sur le sens de la performance, des contradictions sur les finalités du management public, de la complexité territoriale, des spécificités à intégrer ou encore des arbitrages à réaliser. Les organisations et les acteurs sont donc réinterrogés et leurs réponses ne vont pas de soi. La seconde partie propose des pistes. Sans prétendre à l'exhaustivité, elle montre que le métier du manager public est à repenser, que les modes de gouvernance sont à adapter, que des réponses inédites sont à inventer, et ce dans tous les domaines de l'intervention publique. De nouveaux enjeux, souvent paradoxaux, apparaissent. Mais les managers ne sont pas sans ressources. Cet ouvrage s'appuie sur de nombreuses références bibliographiques et plusieurs études de terrain. Les points de vue et les paroles des acteurs y occupent une place substantielle. Tous ceux qui s'intéressent au management public, et évidemment les managers, trouvent ici des pistes de réflexion et d'action concrètes pour les aider au quotidien.

*Solange HERNANDEZ, professeure en sciences de gestion, IMPGT, Aix-Marseille Université, CERGAM, Aix-en-Provence, France*

*Sophie LAMOUROUX, maître de conférences HDR en Droit public, IMPGT, Aix-Marseille Université, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, Aix-en-Provence, France*

*Edina SOLDI, professeure en sciences de gestion, IMPGT, Aix-Marseille Université, chercheuse au CERGAM, membre de l'InCIAM, Aix-en-Provence, France*