

Quel rôle managérial pour l'encadrement dans les organisations publiques ?

Le cas d'une DDE.

Annie BARTOLI

Professeur de Sciences de Gestion - Université de Toulouse 1
LIRHE (Laboratoire CNRS - Toulouse)

RÉSUMÉ

De plus en plus d'organisations publiques insistent sur la nécessité d'impliquer tous les niveaux d'encadrement dans une même dynamique managériale pour affronter les défis et changements actuels. Mais les cadres du secteur public peuvent-ils réellement développer un rôle managérial et dans quelles conditions ? L'auteur étudie le cas du Ministère de l'Équipement pour apporter des pistes de réponse à cette question : cette administration, confrontée à de nombreuses mutations, a en effet entrepris depuis plusieurs années un mouvement de modernisation. En son sein, une Direction Départementale de l'Équipement (DDE) particulière a été étudiée au moyen d'une étude empirique basée sur deux enquêtes auprès de l'encadrement (120 personnes). Les résultats mettent en exergue un malaise latent face au double référentiel que constitue l'administration bureaucratique d'une part, les approches de management participatif d'autre part. Des processus managériaux (de finalisation, organisation, animation et contrôle) existent dans la DDE mais recèlent de nombreuses ambiguïtés. En final, l'analyse révèle la position délicate de l'encadrement, dont le rôle est aujourd'hui devenu « mi-bureaucrate et mi-adhocrate ». Sans doute est-il temps de construire de nouveaux paradigmes permettant aux systèmes administratifs de développer des modes de fonctionnement modernisés, mais non nécessairement importés de l'entreprise. C'est tout l'enjeu du management public.

MOTS-CLES : Management Public - Encadrement - Organisation - Motivation - Modernisation.

Henri Fayol fut non seulement l'un des premiers à travailler sur la fonction d'encadrement¹, mais il fut également (sans le savoir) l'un des pionniers du Management Public lorsqu'il déclara, à propos des PTT qu'il eut pour mission d'auditer : « Il faut industrialiser l'Etat »² ...

Après lui, la frontière entre le fonctionnement des organisations publiques et celui des entreprises

privées semble être restée relativement étanche en France (à la différence de nombreux autres pays, anglo-saxons notamment), même si d'aucuns considèrent que les origines méthodologiques des deux secteurs sont étroitement liées. Ne peut-on pas considérer en effet que de nombreuses approches de gestion des entreprises privées se sont inspirées largement du fonctionnement de grands appareils publics comme les armées, les arsenaux ou les manufactures ?³...

Si tel est le cas, faut-il également rapprocher les rôles d'un patron industriel et d'un commandant de vaisseau ? d'un chef d'atelier et d'un subdivisionnaire ? Loin d'être simple ou naïve, cette question peut évidemment renvoyer aux nombreux débats et travaux qui agitent depuis une quinzaine d'années le microcosme des chercheurs et praticiens en gestion publique, car elle conduit à définir la place potentielle ou réelle du management dans les organisations publiques.

Nous n'entrerons cependant pas ici dans la problématique de la légitimité du management dans la sphère publique, pour deux principales raisons :

- En premier lieu parce qu'aujourd'hui, une telle problématique n'est plus vraiment nouvelle (même si elle a été par certains aspects largement renouvelée) ; de nombreux chercheurs - dont certains depuis plus de 15 ans⁴ - se sont largement efforcés de décortiquer la question, et nous avons nous-même voulu y contribuer⁵.

- En second lieu parce que notre expérience nous amène à constater que le retour systématique (et parfois facile ou complaisant) à cette problématique bloque trop souvent la réflexion et peut nuire à l'approfondissement de travaux scientifiques, pourtant nécessaires à la construction d'un véritable corpus conceptuel et méthodologique en management public.

Notre propos se situera donc en aval du thème de la légitimité, et considérera comme acquise l'idée d'une nécessité et d'une spécificité du management dans le secteur public.

Dès lors, qui porte la logique managériale dans les organisations publiques et comment peut-elle être pratiquée dans le cadre socio-politique particulier qui est le leur ?

Si managers il y a, qui sont-ils ? Les hauts fonctionnaires, les politiques, les cadres intermédiaires ?

De plus en plus d'organisations publiques semblent insister sur la nécessité d'impliquer tous les niveaux d'encadrement dans une même logique managériale pour réduire les risques de rupture culturelle et pour affronter de façon plus cohérente les défis actuels. C'est d'ailleurs au moins implicitement le sens des démarches dites de « renouveau du service public » engagées sous l'impulsion du Ministère de la Fonction Publique⁶ ou à l'initiative propre de certaines administrations d'Etat.

L'une d'entre elles, le Ministère de l'Equipe-ment, a clairement choisi depuis plus de dix ans de promouvoir un rôle managérial pour son encadrement. Jusqu'où et selon quelle approche ? C'est ce que nous étudierons ci-après, avec le cas particulier d'une Direction Départementale de l'Equipe-ment (DDE).

I. RECHERCHE - ACTION AU SEIN D'UNE ADMINISTRATION EN MOUVEMENT

L'administration de l'Equipe-ment est souvent citée en exemple pour la dynamique de modernisation qu'elle a engagée depuis une dizaine d'années. Il est vrai que la combinaison de missions diverses et son environnement multi-dimensionnel ont connu d'importantes turbulences qui en font un cas tout à la fois particulier et représentatif dans le secteur public.

1.1. LES MUTATIONS DU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT⁷

1.1.1. Des facteurs d'évolution liés à l'environnement

La plupart des responsables de cette administration⁸ situent l'origine majeure de ses transformations à la période des lois de décentralisation et à ses dures conséquences en termes de rôle, de fonctionnement et d'organisation.

En effet, le Ministère de l'Equipe-ment, au delà des ajustements liés aux découpages ministériels par les gouvernements successifs, est traditionnellement en charge d'activités touchant aux infrastructures (routes, ouvrages d'art, voies navigables...), à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire, à l'habitat, aux transports... Or, la décentralisation a provoqué dans cette organisation, qui était jusqu'en 1982 très puissante, une forte remise en cause⁹. Sur des missions comme l'urbanisme ou l'aménagement routier, les principaux pouvoirs de décision ont été confiés aux communes et aux départements ; certaines activités et les effectifs correspondants ont été transférés aux conseils généraux ; des opérations de « mise à disposition » de personnel des DDE auprès des collectivités ont été réalisées... Ces démarches dites de « transfert » ont souvent été longues et douloureuses, entraînant parfois des conflits et des mouvements sociaux. Encore aujourd'hui, des négociations entre services extérieurs de l'Etat (DDE et Préfectures notamment) et conseils généraux se poursuivent dans certains départements français, pour définir les modalités futures de répartition des pouvoirs là où des périodes de transition avaient été convenues... Ailleurs à l'inverse, des « modus vivendi » ont su être trouvés depuis plusieurs années, et des relations partenariales ou de type « clients-fournisseurs » ont été sereinement établies entre Etat et Collectivités.

La décentralisation a donc également eu pour conséquence de faire éclater l'unité antérieure du Ministère de l'Equipe-ment, en créant des situations beaucoup plus hétérogènes au plan local. Même s'il est plus indirect, ce facteur n'en est pas moins fondamental pour les processus de gestion interne et a entraîné d'importantes nécessités d'ajustement dans la relation entre l'administration centrale et les unités déconcentrées¹⁰.

Dans ce domaine, une nouvelle étape a d'ailleurs été franchie plus récemment avec la charte de déconcentration de 1992 qui renforce la politique de proximité des activités publiques en officialisant d'une part le rôle d'impulsion et de contrôle pour les administrations centrales, et d'autre part celui de gestion d'initiatives locales pour les services extérieurs de l'Etat, sous la coordination du Préfet. Là encore, l'Equipement est au premier rang des organisations publiques concernées, et chaque DDE se trouve désormais en prise directe avec ses spécificités départementales. En particulier le jeu concurrentiel dans lequel se trouvent certaines DDE peut être extrêmement aigu, dans la mesure où les élus locaux sont en mesure de choisir librement certains bureaux d'étude privés plutôt que de confier des missions aux services de l'Etat.

L'administration de l'Equipement a en effet la particularité de posséder au moins deux « casquettes » dans ses activités :

- L'une, technique et opérationnelle, qui consiste à réaliser des études et des travaux dans ses domaines de compétence ; cet aspect de son rôle l'amène à se trouver de plus en plus dans un contexte quasiment marchand, avec des clients « payeurs » et des concurrents, et une partie de sa « recette » qui en dépend directement¹¹.

- L'autre, administrative et réglementaire, qui consiste à exercer des contrôles techniques ou de légalité, dans le cadre des missions « régaliennes » de l'Etat.

Tout ce contexte très particulier, aiguë par un environnement général de plus en plus turbulent (réduction des budgets et des effectifs dans la fonction publique, construction européenne, attentes et exigences des usagers vis à vis des services publics, etc.) ont donc provoqué une forte prise de conscience de la nécessité de changer au sein du Ministère de l'Equipement.

1.1.2. Une intensive politique de modernisation

En 1985, les directions des services centraux du Ministère lancent « une démarche globale de modernisation dont le fil conducteur est le Projet de l'Equipement »¹². Avec un recul de dix ans, il semble possible de définir cette démarche comme un choix de dosage sur le désormais célèbre couple *Intégration - Différenciation*¹³.

En effet, le Projet de l'Equipement fait l'objet d'une solide « Intégration » avec un pilotage clair au niveau national, et la mise en œuvre de plans d'action visant à irriguer toutes les DDE. En complément, l'accent est mis sur une nette « Différenciation » visant à la responsabilisation des DDE par le biais des « projets de service »¹⁴ et des contrats d'objectifs passés avec chaque directeur départemental.

Globalement, les plans de modernisation de l'Equipement se sont appuyés sur des principes gestionnaires et managériaux, avec trois axes prioritaires :

- *Les systèmes d'information et de contrôle de gestion* ; ce thème d'action a semblé fondamental pour développer une certaine transparence auprès des collectivités (et du Ministère du Budget) sur les flux financiers et sur les transferts d'activité et de moyens entre l'Etat et les départements.

- *La stratégie* ; l'objectif était que chaque DDE soit en mesure de redéfinir son positionnement spécifique et ses missions, compte tenu de la redistribution des rôles.

- *La gestion des ressources humaines* : il s'agissait de maintenir ou développer la motivation des personnels face aux changements à piloter.

Cette logique d'action a été sous-tendue par une forte mobilisation des cadres dirigeants (dits catégories « A+ ») de l'ensemble du Ministère, s'appuyant notamment sur un lourd programme de formation-action : le « Cycle Supérieur de Management de l'Equipement » (CSME)¹⁵.

C'est ainsi que le Ministère de l'Equipement s'est trouvé en quelque sorte « pionnier » d'une approche managériale pour le secteur public dans les années quatre-vingts, redéfinissant par la même occasion le rôle de l'encadrement au sein de ses services.

1.2. ETUDE EMPIRIQUE AU SEIN D'UNE DDE

1.2.1. La DDE étudiée

Située dans une région montagnarde et de taille moyenne (un millier d'agents), cette DDE a été mobilisée au début des années quatre-vingt dix par de grands travaux relevant de choix politiques nationaux, qui ont conduit à un renfort occasionnel de moyens techniques, humains et financiers de la part du Ministère.

Dans ce contexte, le nouveau Directeur Départemental qui arrive en 1991 craint de devoir subir les contre-coups d'une période exceptionnellement chargée et engage une démarche de « Projet de Service » visant à relancer une dynamique post-événementielle. L'équipe de direction en place étant très imprégnée des concepts et techniques managériaux (plusieurs ont suivi et appliqué le « CSME »), choisit de s'inscrire dans une logique stratégique globale et entreprend de faire réaliser une enquête préalable sur la situation générale de la DDE¹⁶. L'étude repose sur deux dimensions :

- L'identification des perceptions internes, cernées à partir de 50 entretiens avec les différentes catégories de personnel.

- L'identification des perceptions externes, cernées à partir d'une dizaine d'entretiens avec les clients et partenaires de l'environnement local.

Parmi les conclusions de cette première enquête, le constat d'un certain malaise de l'encadrement face à la nécessité de piloter de multiples changements sans fil conducteur apparent au sein d'une organisation complexe, ressort assez nettement.

La direction entreprend alors d'explicitier les orientations majeures de la DDE pour les années à venir, en intégrant dans la mesure du possible les attentes des acteurs internes et des partenaires externes. Un programme pluri-annuel de formation-action au management, démultiplié à tous les niveaux de l'encadrement (catégories A et B) est mis en oeuvre. Des actions de communication interne sont également intensifiées.

Pour spécifique qu'elle soit, la démarche toujours en cours de cette DDE s'inscrit cependant relativement bien dans le mouvement général du Ministère. Comme dans d'autres départements, elle a pu susciter des réactions internes d'intérêt ou de blocage, avec quelques « boycotts » syndicaux et des réserves de certaines catégories de personnel, qui ont parfois créé de nouvelles « déstabilisations » ou interrogations de la part de l'encadrement.

C'est dans ce contexte que l'étude sur l'encadrement intermédiaire que nous présentons ci-après a été réalisée.

1.2.2. Méthodologie de l'étude sur l'encadrement intermédiaire

a) Le contexte

La population des cadres supérieurs de l'Équipement (catégorie A) a été largement mobilisée autour des différents processus de changements engagés dans l'ensemble des DDE depuis de nombreuses années. Souvent, le constat d'un décalage (voire d'un clivage) encore plus important avec l'encadrement intermédiaire (catégorie B) a pu en résulter. Certaines démarches ont d'ailleurs avorté du fait de la suspicion engendrée chez les cadres B par le langage pseudo-managérial (trop souvent en contradiction avec les actes) tenu par les cadres A.

Consciente de ce risque, la DDE étudiée a choisi d'impliquer également la population des agents de catégorie B dans sa démarche de projet de service. Outre la réalisation d'une action de formation spécifique sur le management du changement, la direction a accepté que soit entreprise une « auto-analyse des situations de travail » directement orientée vers cette catégorie de personnel.

Nous avons conçu et réalisé cette opération dans un double objectif :

- Un objectif opérationnel : aider la DDE à démultiplier les principes et les actions de changement, en créant une certaine appropriation des concepts et techniques managériaux par les cadres B.

- Un objectif scientifique : recueillir et interpréter un ensemble cohérent de données sur les missions et les situations de travail de l'encadrement intermédiaire au sein d'une DDE.

En effet, s'il est de plus en plus souvent admis que, dans toute organisation, l'encadrement intermédiaire a un rôle essentiel à jouer dans le pilotage des changements transversaux et dans la mise en œuvre stratégique, rares sont encore à ce jour les travaux (surtout dans le secteur public) qui se centrent sur la perception qu'ont ces acteurs de leur rôle éventuel au sein de tels processus.

Sur ce thème, le terrain du Ministère de l'Équipement se révèle particulièrement riche compte tenu des multiples mouvances décrites ci-avant.

b) La démarche

Sur l'ensemble des cadres B de la DDE (168 personnes, agents des services du siège ou des subdivisions territoriales), 120 ont participé à des groupes de travail répondant au double objectif de formation méthodologique et d'analyse des situations de travail.

Huit groupes (volontairement hétérogènes, en termes de fonctions) ont ainsi été constitués sur la période de janvier 1994 à mars 1995.

Chaque groupe a travaillé en trois phases :

- Première phase : séminaire de sensibilisation et de transfert méthodologique.

- Deuxième phase : remplissage individuel (par chaque participant) d'une « grille d'auto-analyse des situations de travail » préalablement conçue « sur mesure » pour être applicable au contexte de cette DDE.

- Troisième phase : analyse collective des résultats synthétisés et présentés par les chercheurs.

À la fin de l'ensemble des travaux, une synthèse générale des résultats des huit groupes a été réalisée, pour que la DDE puisse disposer d'un audit transversal de sa situation aux yeux des cadres B.

c) La grille d'auto-analyse

L'outil a été structuré en cinq thèmes :

- position du cadre B dans l'environnement,

- réalité des processus de management dans les unités de travail,

- analyse socio-organisationnelle,
- étude des dysfonctionnements,
- perspectives.

Une fois remplie, la grille a été retournée aux chercheurs de façon anonyme, afin de permettre à l'agent concerné d'analyser sa situation le plus librement possible.

L'outil en lui-même était relativement détaillé (11 pages) afin, d'une part d'éviter le risque des généralités, et d'autre part de jouer un rôle pédagogique auprès de celui qui l'utilisait. Sa relative lourdeur a été compensée par deux facteurs :

- une explication méthodologique importante pendant le séminaire de la première phase,
- une stimulation à le remplir, par le biais d'une lettre incitative de la direction et de la perspective de l'analyse collective qui suivra.

Par ailleurs, le degré de complexité de la grille augmente progressivement au fil des pages, de façon à ce que le premier abord ne soit pas dissuasif.

Au total, 75 grilles ont été correctement remplies et ont pu faire l'objet d'une interprétation. Les 120 cadres B concernés ont participé à l'analyse des résultats.

II. LE FONCTIONNEMENT ACTUEL DE LA DDE VU PAR L'ENCADREMENT INTERMEDIAIRE : FOI ET PERPLEXITE

Nous ne présentons dans cette communication que quelques éléments-clés des résultats de l'enquête, significatifs du positionnement actuel de l'encadrement dans la DDE.

2.1. APPROCHE TRANSVERSALE DE LA SITUATION

2.1.1. Un attachement à des points forts jugés incontournables

Malgré les nombreuses mutations et interpellations qu'a connues la DDE au cours des dernières années, les cadres B considèrent qu'elle détient de nombreux atouts qui les amènent à être fiers d'en faire partie.

Trois principaux points forts, identifiables même au sein des unités de travail les plus réduites de la DDE, sont en particulier perçus :

- la Compétence,
- la Disponibilité,
- la Polyvalence.

Derrière ces notions générales, se cache en réalité toute une culture traditionnelle de la DDE.

En effet, le premier atout évoqué (*la Compétence*) renvoie à la technicité et au savoir-faire d'expertise correspondant aux missions de l'Équipement. Ainsi, lorsque les cadres B parlent de leurs propres compétences, il ne s'agit en aucun cas de leur éventuel rôle managérial mais toujours des capacités techniques touchant par exemple à l'entretien routier, à l'urbanisme, au droit des sols, etc.

Bien entendu, on retrouve ici la fameuse double facette de la fonction d'encadrement, parfois énoncée¹⁷ par les termes d'« Expert » et de « Meneur d'Hommes », et dont la première dimension est traditionnellement sur-valorisée aux dépens de la seconde.

Le second atout évoqué (*la Disponibilité*) s'inscrit clairement dans le cadre des principes français de service public qui déclinent depuis la fin du 19^e siècle¹⁸ le concept d'intérêt général en « continuité », « égalité d'accès », et « mutabilité » (adaptation). Dès lors, la disponibilité des agents de l'État à l'égard des usagers ou des élus correspond à une valeur fondamentale et implicitement admise par tous, parce qu'elle s'inscrit directement dans ces principes traditionnels.

Le troisième point fort indiqué (*la Polyvalence*) est très caractéristique de la culture du Ministère de l'Équipement. En effet, cette administration s'est bâtie autour d'une logique de présence territoriale, pour assurer partout en France les multiples activités de conception et d'entretien des infrastructures collectives ; elle s'appuie donc d'une part sur la réunion et la bonne articulation de corps de métiers divers, et d'autre part sur la répartition géographique de toutes ces missions. Les subdivisions en particulier ont longtemps constitué des « États dans l'État » dans la mesure où elles devaient pouvoir, à une époque où les effectifs et les moyens étaient plus importants, répondre localement à tous les besoins d'équipement. Bien évidemment, les nécessités de rigueur budgétaire et les nouvelles répartitions de pouvoir ont conduit à un certain effritement de cette logique de territorialité maximale, mais la notion de polyvalence reste un facteur d'attachement essentiel pour le personnel d'exploitation.

Il est donc assez significatif de remarquer tout d'abord dans cette enquête que l'encadrement intermé-

diaire se raccroche intuitivement à des valeurs traditionnelles pour réaffirmer des atouts de la DDE, comme s'il les souhaitait immuables dans un environnement mouvant.

2.1.2. Des points faibles d'ordre managérial

Le registre d'analyse change complètement lorsque l'on entre dans l'identification des faiblesses et des difficultés de la DDE. En effet, les trois principaux points faibles cités par les cadres B sont les suivants :

- Défauts de communication et de concertation internes.

- Rigidité, excès de bureaucratie et de hiérarchie.

- Manque d'objectifs clairs et de moyens.

Il apparaît clairement ici :

- que les facteurs perçus comme problématiques dans le fonctionnement de la DDE sont d'ordre managérial,

- que l'encadrement intermédiaire se positionne en « managés » et non en « manageurs »¹⁹.

S'il n'est pas spécifique au secteur public, ce dernier point se trouve cependant renforcé par les habitudes de fonctionnement traditionnelles de l'administration²⁰. En effet, l'encadrement y est davantage identifié comme une courroie de transmission descendante des directives du sommet hiérarchique, donc comme devant assurer une fonction d'exécution et de démultiplication, et non comme une responsabilité pleine et entière de conduite d'une équipe.

En fait, les cadres B de cette DDE semblent posséder un double référentiel, qui intensifie vraisemblablement leur malaise : d'un côté celui de l'administration bureaucratique avec ses avantages (objectifs formels, rôles de cadre supérieur clairement assumés, etc.) et ses inconvénients (rigidité, hiérarchie...) ; de l'autre celui du management participatif avec ses caractéristiques de communication, concertation, autonomie et souplesse. L'absence de clarté ou de lucidité sur l'inévitable coexistence de ces deux logiques dans le fonctionnement d'une DDE aujourd'hui, les amène donc à en subir les flottements plutôt qu'à en tirer profit.

Cette ambiguïté fondamentale (que l'on peut assimiler à une certaine perte de repères) risque d'être accrue dans les organisations publiques qui se contentent d'impulser l'approche managériale auprès des cadres supérieurs. Dès lors, les niveaux intermédiaires d'encadrement ne vivent les transformations du fonctionnement que de façon déformée et partielle, ce qui les amène à s'en méfier, tout en constatant ponctuellement certains possibles bienfaits qu'ils ne relient pas à une approche générale.

Bien qu'ayant voulu éviter ce problème, la DDE considérée subit les inconvénients d'une transition, d'autant plus délicate que la population touchée (ici les cadres B) est particulièrement hétérogène. C'est d'ailleurs ce que confirme largement la partie suivante de l'enquête, qui cherche à cerner la réalité des pratiques de management dans les unités de travail de la DDE.

2.2. LA REALITE DU MANAGEMENT DANS LES UNITES DE LA DDE

L'enquête a porté notamment sur les quatre processus de management majeurs que sont : la finalisation, l'organisation, l'animation et le contrôle²¹.

2.2.1. Finalisation (objectifs et moyens)

Le processus managérial de planification ou de « finalisation » est particulièrement délicat dans les organisations publiques, dans la mesure où le choix des activités est fondamentalement lié aux missions de service public qui leur incombent. Longtemps on a d'ailleurs préféré considérer que la définition des objectifs ne consistait qu'en un mouvement descendant de déclinaison des orientations politiques générales, ce qui a conduit à une vague assez importante de « Direction par Objectifs »²² (DPO) dans les administrations françaises des années soixante-dix. Le Ministère de l'Équipement a été particulièrement concerné par ce mouvement, et sa focalisation actuelle sur la notion d'objectifs en a probablement largement hérité.

Des différences fondamentales existent cependant entre la conception des années 70 et celle des années 90 ; il y a 20 ans, l'objectif était essentiellement technique, orienté vers les missions externes à moyen-long terme, s'inscrivant dans une planification budgétaire, et non négociable par les acteurs internes. Par analogie avec le secteur privé, on peut dire qu'il correspondait au principe de la planification stratégique. Aujourd'hui, les efforts réalisés par certaines administrations pour développer flexibilité de l'organisation et implication des hommes poussent à considérer l'objectif comme pouvant être ouvert sur des dimensions qualitatives et internes, selon une logique contractuelle et basée sur la concertation, en fonction de moyens par définition limités, et réajustables dans le temps selon l'évolution du contexte. Sur le principe, ils s'apparentent davantage à l'approche du management stratégique²³. Dans cette optique, le Ministère de l'Équipement a beaucoup travaillé à l'élaboration de « P.O.M. » (Plans Objectifs/Moyens) dans les DDE.

Comme on peut s'en douter, les intentions et les pratiques ne vont pas toujours de pair, et un décalage parfois important est constaté à travers les perceptions du terrain. Dans la DDE étudiée, les cadres B précisent qu'il existe effectivement des objectifs dans leur unité (dans 80 % des cas), mais ils sont définis à 1 an maximum et ne s'avèrent pas toujours clairs ou formalisés.

Quant à l'adéquation entre les objectifs et les moyens, on peut être surpris de constater qu'elle n'est pas perçue comme aussi négative qu'on aurait pu le penser a priori (compte tenu des restrictions en effectifs et en budgets depuis quelques années). En effet, si 43 % des cadres B interrogés estiment effectivement que cette adéquation n'est pas bonne, en revanche près de 20 % pensent qu'elle l'est, tandis que les autres nuancent leur réponse selon la nature des moyens (en distinguant les domaines matériels, humains ou financiers). Certains vont même jusqu'à signaler que la quantité est suffisante mais que l'adéquation est mauvaise, voire que les objectifs sont trop ambitieux au regard des moyens disponibles ou potentiels.

Ainsi, les problèmes majeurs ressentis par l'encadrement intermédiaire ne relèvent pas forcément de la faiblesse ou de la réduction des moyens, mais davantage semble-t-il d'une ambiguïté de leur positionnement dans une organisation dont la complexité les perturbe.

2.2.2. Organisation

Les caractéristiques organisationnelles des unités de travail ont été décrites par l'encadrement à l'aide de six critères approchés selon une échelle de Likert (de 1 à 5) :

- la division des tâches (*de la parcellisation -1- à la polyvalence -5-*),
- le niveau de décision (*de la centralisation -1- à la décentralisation -5-*),
- le degré de délégation (*de la hiérarchisation -1- à l'autonomie -5-*),
- la flexibilité organisationnelle (*de la rigidité -1- à la souplesse -5-*),
- le style de management (*de la directivité -1- à la participation -5-*),
- le formalisme des procédures (*du formel -1- à l'informel -5-*).

Dans l'interprétation, les extrêmes quotés 1 ou 2 ont été considérés comme correspondant à une organisation de type bureaucratique (au sens de Weber²⁴) tandis que les extrêmes quotés 4 ou 5 ont été rapprochés d'une organisation de type « adhocratique » (au sens de Mintzberg²⁵).

Les résultats sont résumés dans le tableau n° 1 ci-après.

De tels résultats sont particulièrement significatifs en ce sens qu'ils révèlent en premier lieu la complexité organisationnelle des DDE. Une telle représentation a d'ailleurs systématiquement fait l'objet d'un « effet-miroir » unanime (voire enthousiaste) de la part des cadres B des huit groupes d'analyse, qui retrouvaient ainsi une traduction visible de leur fonctionnement assez insaisissable et apparemment plein de contradictions.

En effet, outre la diversité des situations selon les différentes unités de travail (en particulier entre subdivisions d'une part, et services du siège d'autre part), cette synthèse montre une organisation plutôt polyvalente, participative et assez souple bien que très formelle et hiérarchisée. En fait, ce descriptif paradoxal traduit une triple diversité : diversité des missions de la DDE (tantôt régaliennes tantôt marchandes), diversité des fonctions des agents (fortement contrôlées mais très variées) et diversité des activités quotidiennes (certaines programmées à l'avance et d'autres dépendantes des événements... ou de la météorologie !).

Dans ce contexte, l'encadrement intermédiaire joue au maximum de certaines marges de manœuvres et d'une « débrouillardise » au coup par coup : face à la variabilité de l'environnement, c'est donc une structure de type « organique »²⁶ qui se met naturellement en place et vient se greffer sur les principes « mécanistes » propres aux bureaucraties administratives.

Tableau n° 1 :
Caractéristiques organisationnelles de la DDE

CRITÈRES		TENDANCE BUREAUCRATIQUE	TENDANCE ADHOCRATIQUE	
DIVISION DES TACHES	Parcellisation	33 %	55 %	Polyvalence
NIVEAU DE DÉCISION	Centralisation	33 %	32 %	Décentralisation
DÉLÉGATION	Hiérarchisation	40 %	28 %	Autonomie
FLEXIBILITÉ	Rigidité	32 %	38 %	Souplesse
STYLE	Directivité	32 %	40 %	Participation
PROCÉDURES	Formel	60 %	21 %	Informel

2.2.3. Animation

Les processus d'animation ont été cernés par l'intermédiaire de deux principaux critères :

- la communication interne,
- la motivation et la satisfaction dans les situations de travail.

a) Communication interne

Comme on l'a vu, ce domaine est considéré comme l'un des principaux points faibles de la DDE, bien que la Direction ait engagé depuis trois ans de nombreuses actions d'amélioration en la matière.

Sans doute faut-il se souvenir ici de deux caractéristiques de ce domaine²⁷ :

- La difficulté générale à l'aborder de front, dans la mesure où les problèmes de communication ne constituent souvent qu'une partie visible d'un iceberg organisationnel...

- L'aspect « inflationniste » des besoins de communication, dès lors qu'une approche managériale ouverte est développée.

Par ailleurs, les efforts de communication de cette DDE ont d'abord été destinés aux cadres A, ce qui ne préjuge en rien de la capacité de ces derniers à se comporter à leur tour en managers communicants... !

Ainsi, l'analyse des dysfonctionnements de communication réalisée par les cadres B met en avant deux familles principales de causes :

→ des causes liées aux supérieurs hiérarchiques :

* enjeux de pouvoir (rétentions individuelles ou querelles de chefs),

* personnalités ou compétences problématiques,

* « vieilles habitudes » ;

→ des causes liées à l'organisation :

* cloisonnement,

* méconnaissance des services,

* réunions non pertinentes (trop peu nombreuses, ou mal préparées, ou inefficaces, ou « réunionite »).

Quant aux conséquences, elles sont clairement perçues en termes d'inefficience (pertes de temps, erreurs, délais non tenus...) et de démotivation. L'analyse collective conduit d'ailleurs à montrer concrètement les inter-relations nombreuses entre ces deux types de contre-performances (économiques et sociales)²⁸.

b) Motivation et satisfaction

Le contexte de mutation de la DDE n'est sans doute pas sans effet sur la motivation de ses agents, selon la perception qu'ils peuvent en avoir.

La grille d'auto-analyse permettait d'aborder cette question, en distinguant trois catégories de personnels :

→ « vous-mêmes (cadres B) et vos collègues »,

→ « vos collaborateurs » (catégorie C),

→ « vos supérieurs hiérarchiques » (cadres A).

Les résultats en sont présentés dans le tableau n° 2.

Il est intéressant de noter tout d'abord que l'encadrement intermédiaire interrogé s'estime dans l'ensemble nettement plus motivé que les autres catégories d'agents de la DDE. Bien entendu, les réponses sur ce thème sont largement biaisées par la subjectivité du regard de leur auteur, mais elles ont le mérite de révéler ici l'absence de « tendance à la plainte » que l'on peut souvent constater dans ce type de circonstances.

L'autre point majeur d'intérêt est la distinction dans les facteurs de motivation qui est faite selon les catégories de personnel. Les notions d'autonomie et de reconnaissance qui sont mises en avant pour les cadres B confirment leur frustration et leur difficulté de positionnement dans une DDE en mouvement. Quant à l'image du cadre A motivé par le pouvoir et la carrière, elle semble soit caricaturale soit révélatrice d'un certain fossé relationnel et culturel entre ces deux catégories d'encadrement, qui ne semblent guère se retrouver sur des valeurs communes... Nous verrons ci-après que cette rupture dans la filière hiérarchique est sans doute un symptôme spécifique des administrations publiques.

Tableau n° 2 :
La motivation des agents de la DDE vue par les cadres B
(en pourcentage sur le total des répondants)

Catégories d'agents	Degré de motivation		Principaux facteurs susceptibles de motiver
	Plutôt fort ou très fort	Plutôt faible ou très faible	
B	44 %	11 %	– Autonomie - Responsabilité – Reconnaissance effective
C	31 %	21 %	– Participation – Rémunération – Équité
A	37 %	15 %	– Capacité à contrôler – Perspective de carrière

Quels sont alors, dans la réalité du fonctionnement actuel des unités, les véritables facteurs de satisfaction et d'insatisfaction des cadres B ? L'enquête présente des résultats très clairs à ce propos. En effet, sur

une liste proposée de treize domaines socio-organisationnels²⁹, le classement effectué amène à quatre catégories distinctes, comme le révèle le tableau n° 3.

Tableau n° 3 :
Facteurs de satisfaction et d'insatisfaction concernant les situations de travail

DOMAINE LES SATISFAISANTS (par ordre décroissant)		DOMAINES LES PLUS INSATISFAISANTS (par ordre décroissant)	
I	– CONTENU DU TRAVAIL – HORAIRES – CONDITIONS DE TRAVAIL – POSSIBILITÉS D'INITIATIVE	III	– SYSTÈME D'APPRÉCIATION/ NOTATION – POSSIBILITÉ DE PROMOTION – SYSTÈME DE RÉMUNÉRATION
II	– FORMATION – ORGANISATION DU TRAVAIL – RELATIONS DE TRAVAIL	IV	– STYLE DE MANAGEMENT – COMMUNICATION INTERNE

Que constate-t-on ? Les résultats sont clairs :

La catégorie I (*facteurs de satisfaction dominants*) concerne clairement la nature-même du travail.

La catégorie II (*facteurs de satisfaction secondaires*) touche à l'environnement du travail.

La catégorie III (*facteurs d'insatisfaction dominants*) concerne les domaines régis (notamment) par les règles et les statuts.

La catégorie IV (*facteurs d'insatisfaction secondaires*) est celle de l'animation des hommes.

On le voit, l'encadrement intermédiaire se sent particulièrement engoncé au sein du cadre statutaire qui ne lui semble pas toujours permettre la reconnaissance effective (en termes de promotion, rémuné-

ration, notation) à laquelle il aspire³⁰. Par ailleurs, il ressent des lacunes dans les pratiques d'animation de ses supérieurs hiérarchiques. Cependant, le travail varié, intéressant et responsabilisant qui est le sien lui apporte une permanente satisfaction, largement dominante au delà des évolutions. On retrouve donc ici l'importance des facteurs « intrinsèques » (nature de l'emploi) comme source de satisfaction souvent mise en avant dans les théories de la motivation³¹. A l'inverse, l'absence « d'instrumentalité » (possibilité d'accès à la récompense), constitue, selon la théorie des attentes de Vroom³² un risque dominant de démotivation.

2.2.4. Contrôle

Les processus de contrôle au sein des unités de travail pouvaient être approchés selon de multiples dimensions. Dans le cadre de cette enquête centrée sur les cadres B, deux volets ont été retenus :

- le contrôle de l'activité individuelle par le biais de l'appréciation,

- le contrôle de l'activité collective, par les tableaux de bord de pilotage.

a) L'appréciation

Comme dans la plupart des autres entités du Ministère, la DDE a engagé depuis plusieurs années une réforme de son système d'appréciation, en développant les entretiens d'évaluation et en actualisant les critères de notation. Dans l'ensemble, l'amélioration est largement reconnue.

Cependant, outre le fait que les entretiens restent limités aux niveaux supérieurs de la hiérarchie, le principe de la notation est toujours dominant et perçu comme problématique. Les cadres B estiment en effet que son impact sur les perspectives d'évolution est quasiment nul et que les cadres « notateurs » sont coincés dans un engrenage routinier dont aucun n'ose sortir. Comme souvent dans la fonction publique, chacun note en effet dans une fourchette de points très limitée (souvent 1 à 2 points, au lieu des 20 supposés exister), de peur de créer des remous, des résistances ou des problèmes que l'on ne pourra pas sanctionner... En final, le système s'auto-entretient et la notation est considérée comme n'ayant plus aucune valeur ni de contrôle ni de stimulation. Les cadres B se révèlent souvent perplexes et désabusés sur cette question...

b) Les tableaux de bord de pilotage

La plupart (80 %) des unités de travail de la DDE sont dotées d'indicateurs ou de tableaux de bord pour le suivi des activités.

Quant à la nature des indicateurs, elle se révèle majoritairement (à 70 %) économique (« recette », marges, respect des budgets...), et régulièrement (à 54 %) liée à l'activité (délais, nombre de produits, de clients...). À l'inverse, les tableaux de bord intègrent très rarement des indicateurs de qualité (erreurs, réclamations...) ou même des indicateurs sociaux (absentéisme, accidents...).

Généralement, ces outils de pilotage sont critiqués par l'encadrement intermédiaire qui leur reproche :

- leur absence de lien avec les objectifs,
- leur lourdeur,
- la non pertinence des indicateurs,
- leur non utilisation réelle.

En fait, ces critiques peuvent être plus facilement interprétables si on les relie aux enjeux de perfor-

mances perçus par les agents de la DDE. En effet, l'encadrement intermédiaire considère que les facteurs-clés de succès des missions des DDE reposent sur :

- la qualité des travaux,
- la satisfaction des clients,
- les délais.

Or, les tableaux de bord qu'ils ont à remplir ne montrent a priori guère de lien avec ces dimensions jugées fondamentales, et restent donc perçus comme de la « paperasse inutile ».

Ainsi, bien que les DDE soient des services étatiques très centrés sur les réglementations et les contrôles externes, et que le Ministère ait stimulé et promu depuis dix ans de nombreux outils de contrôle de gestion, on peut constater que les processus managériaux de pilotage sont faiblement intégrés au fonctionnement et ne font pas partie des missions réellement assumées par l'encadrement intermédiaire.

III. L'ENCADREMENT DANS UN RÔLE MI-BUREAUCRATE ET MI-ADHOCRATE

Le cas de cette DDE a permis de mettre en évidence les nombreuses ambiguïtés et interpellations de la fonction d'encadrement dans les administrations françaises d'aujourd'hui.

Une telle situation relève notamment de la complexité organisationnelle et décisionnelle des systèmes administratifs actuels.

3.1. COMPLEXITÉ DE L'ORGANISATION ET DES PROCESSUS DE DÉCISION PUBLICS

Quatre caractéristiques majeures du fonctionnement des entités publiques nous semblent avoir un impact déterminant sur le rôle de l'encadrement : le cadre réglementaire, les paradigmes organisationnels, les filières hiérarchiques, et les systèmes de décision.

3.1.1. Un cadre réglementaire tout à la fois prégnant et contournable

La plupart des travaux sur le « leadership »³³ porte sur les qualités nécessaires à un leader pour réussir à entraîner ses collaborateurs dans le sens des comportements productifs souhaités. Cependant, progressivement, s'est imposée parmi les théoriciens du domaine l'idée selon laquelle le style du leader doit avant tout être contingent³⁴, c'est-à-dire adapté tout à la fois à sa personnalité, à celle de ses collaborateurs, aux circonstances du moment et au contexte général.

Or est-il encore besoin de rappeler que le contexte des organisations publiques présente de nombreuses spécificités... ? Il ne semble donc pas absurde de considérer que le style et le rôle des managers publics doivent présenter des caractéristiques différentes de celles des managers privés.

En particulier, la présence d'un cadre réglementaire particulièrement prégnant en ce qui concerne la gestion des hommes ne peut pas être ignorée.

N'oublions pas en effet certaines conditions majeures que nous rappellent Rojot et Bergmann³⁵ sur l'exercice du leadership : « Pour s'affirmer comme leader, il faut d'abord le vouloir (...); ensuite, il faut avoir une quelconque base d'influence, que cela soit un savoir reconnu comme supérieur et utile, le pouvoir de rémunérer ou de punir, une force spirituelle ou morale particulière ou une autorité formelle acceptée ».

Or, dans le secteur public, le pouvoir de rémunérer ou de punir par l'encadrement est fortement limité (même s'il est loin d'être nul) par les statuts ou par les usages. Plus encore que dans l'entreprise, le manager ne choisit généralement pas ses collaborateurs et a très peu de possibilités de s'en défaire. La réciprocité est encore plus forte, bien sûr. Cette situation réduit d'autant plus la probabilité d'une relation d'influence basée sur le charisme ou sur la « force spirituelle ou morale » évoquée ci-avant.

Dans le cas de la DDE étudiée, on peut relever à ce propos deux messages forts de la part de l'encadrement intermédiaire :

- une non-reconnaissance des capacités managériales (voire même techniques) de leurs supérieurs,

- une absence de sensibilisation à leur propre rôle de manager, du fait de la conviction intime qu'ils ont souvent de ne pas pouvoir influencer les agents.

Pour autant, si les conditions socio-organisationnelles les plus insatisfaisantes sont précisément (comme on l'a vu) celles qui relèvent des règles et statuts, (rémunération, promotion, notation...), on note l'expression d'attentes pour utiliser davantage certaines marges de manœuvre. En particulier, la possibilité de définir certaines contreparties spécifiques existe dans la plupart des administrations³⁶, mais son utilisation ne paraît pas toujours claire. Dans le même ordre d'idée, le pouvoir de sanctionner s'avère théoriquement présent mais assez rarement exercé. Comme le dit B. Brunhes³⁷ « c'est moins le statut qu'une accumulation de comportements et de mauvaises habitudes qui limitent l'efficacité du service public ».

Lorsqu'ils en discutent de façon distanciée (hors du cadre de travail quotidien), les membres de l'encadrement trouvent effectivement que le cadre réglementaire peut parfois constituer un alibi implicite

pour ne pas remettre en cause les usages et les dérives bureaucratiques qu'il a pu engendrer. En fait, ce cadre réglementaire se révèle plus prégnant que contraignant... Ainsi, certaines dimensions de la gestion des ressources humaines (l'appréciation, la formation, la communication...) se montrent parfaitement gérables sous un angle managérial³⁸ sans que les statuts ne soient réellement remis en cause. D'ailleurs, dans les faits, de nombreux exemples allant dans ce sens sont cités, même si les réalisations se font au coup par coup, selon des initiatives individuelles ou informelles.

On constate ainsi que l'encadrement exerce intuitivement un rôle dual, se référant tantôt aux logiques technocratiques de règles et procédures figées, tantôt aux importants degrés de liberté que lui permet son activité.

3.1.2. Des contradictions organisationnelles apparentes

Si l'organisation tout à la fois bureaucrate et adhocrate qui est ressortie de nos analyses semble traduire des contradictions, celles-ci ne sont sans doute qu'apparentes.

Les unités du Ministère de l'Équipement constituent en effet le niveau local d'une complexité inhérente à leurs activités actuelles. Ainsi, si les référentiels organisationnels sont multiples, c'est sans doute avant tout parce que cette administration intègre tout à la fois une double mission, un double niveau d'action, et une évolution temporelle...

* Une double mission

Comme on l'a vu, les DDE assurent :

- d'une part un rôle régalién de représentation du contrôle de l'État sur le respect de la légalité (par exemple en matière de droit des sols) ou d'apport de services publics collectifs,

- d'autre part un rôle de fournisseur et prestataire de services ou d'études, notamment dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement.

De ce fait, les premières facettes de la mission renvoient à un référentiel très réglementé, administratif, voire rigide, tandis que les secondes supposent une forte flexibilité dans un contexte concurrentiel exigeant.

* Une double logique d'action

L'Équipement garde une nette tradition d'administration d'État fortement structurée, avec des impulsions politiques nationales très centralisées. Parallèlement, l'action de ces services extérieurs est aujourd'hui largement déconcentrée et s'inscrit dans une relation étroite avec les collectivités locales.

Ce double niveau d'action (national au regard de l'Etat, et local au regard des Collectivités) l'amène à jouer sur plusieurs tableaux dans son organisation du travail, avec d'un côté des activités programmées de façon pluri-annuelle et relevant de directives centrales descendantes et de l'autre liées à des négociations locales de court terme avec les élus du département.

Les membres de l'encadrement intermédiaire sont sans doute ceux qui, parmi tous les agents de cette administration, vivent le plus directement l'ardente nécessité de combiner ces deux approches dans leur gestion du temps et celles de leurs équipes.

** Une évolution temporelle*

Eu égard à la longue histoire de l'Equipement en France (jadis les « Ponts et Chaussées »), la multiplicité des référentiels que nous venons d'évoquer est finalement très récente puisqu'elle est largement liée à la décentralisation de 1982.

Il paraît donc évident que l'Administration de l'Equipement n'est pas sortie de sa période de transition, et ce d'autant moins que l'imbrication forte entre les évolutions des missions externes et les évolutions du fonctionnement interne s'avère essentielle. Il en résulte inévitablement une relation dialectique entre les principes et valeurs du système administratif traditionnel et les approches de la modernisation managériale³⁹.

Nous n'irons cependant pas jusqu'à considérer que cette transition ne correspond qu'à un état provisoire, et qu'elle annonce un prochain passage du modèle bureaucratique vers le modèle managérial (au sens de l'entreprise) tant il paraît probable que les deux référentiels continueront longtemps à co-exister...

3.1.3. Une filière hiérarchique dichotomique

L'enquête dans la DDE semble révéler une rupture assez importante entre les cadres supérieurs (catégorie A) et l'encadrement intermédiaire (catégorie B), que l'on retrouve largement dans d'autres organisations du secteur public.

Certes, il est possible de faire un parallèle avec les spécificités et les ambiguïtés du rôle de la maîtrise dans les entreprises privées, mais le constat sur la position-charnière des cadres B n'est pas suffisant pour cerner d'autres déterminants propres aux administrations publiques. Il s'agit en particulier d'une dichotomie fondamentale dans la filière hiérarchique, dont un indice est clairement apporté dans l'identification des facteurs de motivation des cadres A vus par les cadres B : souvenons-nous en effet que la notion de « carrière » a été largement citée comme source de stimulation des cadres supérieurs.

En réalité, dans la fonction publique, carrière signifie avant tout « mobilité » (notamment géogra-

phique) ce qui provoque une rupture entre d'un côté un encadrement intermédiaire stable (voire stagnant...) et de l'autre un encadrement supérieur mobile (voire itinérant...). Une autre conséquence, d'ordre culturel, en découle : les cadres B sont souvent « du pays », tandis que les cadres A (et surtout ceux que l'on appelle les « A+ ») n'ont pas de racines locales. Dès lors, les systèmes de valeurs, l'appréhension du temps, les perspectives de changement s'avèrent fondamentalement différents entre les deux populations : si les uns sont la mémoire de l'organisation à laquelle ils appartiennent, les autres souffrent inévitablement d'amnésie⁴⁰. Sur bien des aspects, les cadres B se trouvent, à l'inverse, des points communs avec les agents de catégorie C (le personnel d'exécution), qu'ils ont alors du mal à considérer comme une équipe de collaborateurs à encadrer ; mais ils se sentent souvent appartenir à un autre monde que celui des cadres A, et ce d'autant plus que très peu parmi eux y accéderont, compte tenu de ce que cela supposerait en termes de concours à passer et de mode de vie à changer.

Dans ce contexte, mobiliser l'encadrement intermédiaire du secteur public sur un nouveau rôle managérial à assumer relève d'un « challenge » beaucoup plus interpellateur encore que dans l'entreprise ! Pour autant, la réalité de certaines organisations publiques montre que ce défi n'est pas impossible, pour peu que les particularités des rôles de chacun soient prises en compte, notamment dans les processus de décision.

3.1.4. Un système de décision multiforme

Sans doute n'est-il pas inutile de se souvenir que les origines des apports principaux dans les théories de la décision viennent de travaux réalisés au sein de la sphère publique⁴¹. Il est vrai que ce terrain d'étude est particulièrement riche en ce domaine tant les processus de décision y sont complexes et inter-reliés.

En particulier, il ne semble jamais simple dans une administration d'identifier qui est décideur : les contributions d'un nombre important d'acteurs individuels et collectifs à la décision (ou à la non-décision) sont généralement beaucoup plus entre-mêlées que dans la plupart des entreprises privées où les rôles (au moins formels) de décision sont plus délimités.

Dans le cas d'une DDE⁴², chaque niveau d'encadrement est pris dans un système de contraintes et d'opportunités sur lequel il n'a qu'une influence limitée, au sein d'un jeu d'acteurs divers. Ainsi, le directeur lui-même est à la fois dépendant directement d'une multitude d'interlocuteurs ou de réseaux : plusieurs services centraux de l'administration (tel service pour sa carrière personnelle, tel autre pour les choix en matière d'activités routières dans le département, un troisième pour les questions budgétaires...), le Ministre en place et les orientations du gouvernement, l'autorité du Préfet pour les politiques de l'Etat au niveau inter-ministériel dans le département, le Président du Conseil Général pour certains moyens de l'Equipe-

ment qu'il doit mettre à disposition, les Maires des communes locales pour la réalisation d'études ou de travaux divers, les instances syndicales et paritaires pour la négociation des projets de la DDE, etc. A ces relations d'influence directe, viennent s'ajouter bien entendu les multiples liaisons de type « client-fournisseur » que connaît toute organisation. Les filières hiérarchiques dépendant du directeur sont bien entendu entièrement immergées dans cet imbroglio décisionnel, même si cela n'est pas forcément perçu ou perceptible par les différents niveaux d'encadrement.

La situation est loin d'être simplifiée lorsqu'on s'intéresse au cas de chacune des subdivisions à l'intérieur de la DDE. En effet, la subdivision revendique généralement (et obtient effectivement, la plupart du temps) un certain niveau d'autonomie compte tenu des spécificités de son environnement (géographiques et politiques notamment), ce qui confère au subdivisionnaire un rôle apparent de décideur qu'il ne possède pas dans la réalité. Cependant, les cadres B de la subdivision souffrent de l'illusion selon laquelle tout passe par leur chef direct (lequel joue souvent de cette image pour son statut social local), alors qu'il est régulièrement court-circuité (et s'en plaint !) par des processus de décision impliquant les acteurs du siège...

Evidemment, une telle situation engendre des incompréhensions et le sentiment d'un manque d'informations à tous les niveaux, ce qui provoque et entretient le besoin inflationniste de communication interne évoqué précédemment.

Dès lors, comment se comportent les membres de l'encadrement intermédiaire ? De plus en plus sensibilisés à l'idée du changement, ils semblent aujourd'hui osciller entre plusieurs penchants, comme s'ils étaient implicitement à la recherche d'un rôle nouveau.

3.2. A LA RECHERCHE D'UN RÔLE NOUVEAU

3.2.1. Des tendances à la fois immobilistes et stimulatrices

a) Le penchant immobiliste

L'écoute de l'encadrement intermédiaire amène en premier lieu à constater un certain penchant à la résistance passive pour tout ce qui touche directement ou indirectement au domaine managérial.

En effet, deux phénomènes apparaissent : d'une part l'attentisme à l'égard du niveau hiérarchique supérieur, d'autre part le fatalisme à l'égard du niveau hiérarchique inférieur.

* Attentisme à l'égard du niveau hiérarchique supérieur :

Sur le premier point, le constat est assez classique et se rencontre dans la plupart des organisations, y compris privées : chacun attend que « l'autre commence », et en particulier « le chef » qui est supposé « montrer l'exemple ». Or, comme selon cette logique tout acteur est en droit d'attendre le premier pas d'un autre, cette attitude généralisée cristallise évidemment l'inertie de l'organisation. En fait, elle traduit une certaine absence d'empathie et conduit assez facilement à la critique du supérieur hiérarchique dont on ne connaît pas forcément (faute d'informations, de moyens ou d'efforts) les logiques et contraintes particulières. Ainsi, le supérieur hiérarchique est-il régulièrement facteur d'insatisfaction, comme l'avait d'ailleurs en son temps montré Herzberg⁴³.

Dans les organisations publiques, ce phénomène d'attentisme peut parfois être renforcé par un autre type d'attente : celui du prochain départ du cadre supérieur, du directeur, ou de l' élu, dont on sait qu'il a de fortes chances de conduire à l'abandon du projet de changement entrepris...

*Fatalisme à l'égard du niveau hiérarchique inférieur

Cette seconde source d'immobilisme est liée en premier lieu au renoncement à exploiter les marges de manœuvre à l'intérieur des statuts, tant il est jugé compliqué et délicat de chercher à sanctionner les collaborateurs problématiques. En outre, l'encadrement intermédiaire - qui ne se sent pas toujours « manager » - estime que ce type de démarche est du ressort des cadres A (ou du moins nécessite leur soutien), dont on déplore parfois le manque de courage pour aller jusqu'au bout de tels processus. En final, on subit les problèmes occasionnés par certains agents, ce qui peut justifier l'absence de démarche innovatrice pour transformer ou moderniser le fonctionnement.

b) Le penchant stimulateur

Habités qu'ils sont à réagir vite face à l'aléa, à s'adapter à différents types d'interlocuteurs, à se sentir responsabilisés sur des missions de service public, à développer des formes multiples de « système D » pour faire « autant avec moins », les cadres B de l'Équipement révèlent souvent des capacités d'évolution importantes.

Nombreux sont ceux qui ont pris des initiatives pour résoudre les dysfonctionnements quotidiens, y compris dans le domaine gestionnaire. Certains découvrent dans le cadre de séances d'analyse collective (comme celles ayant servi à l'enquête) l'intérêt de mettre en œuvre tel ou tel plan d'action, ou de concrétiser une synergie commune (par exemple entre siège et subdivision). En fait, au delà des tendances dominantes évoquées précédemment, cette population d'encadrement intermédiaire se révèle très hétérogène mais porteuse de gisements certains en matière d'implication et de stimulation.

Pourtant, les conditions pour que soient exploités ces gisements ne sont pas toujours réunies car le recours trop direct à des paradigmes déjà existants ne semble pas faciliter la définition d'un nouveau rôle de l'encadrement.

3.2.2. Vers un rôle managérial d'un autre type ?

a) L'inadaptation des modèles antérieurs

Autant le modèle bureaucratique traditionnel (et le rôle d'encadrement « exécutant » qui en découle) s'avère inapte pour répondre aux défis actuels des organisations publiques, autant le paradigme managérial de l'entreprise traduit probablement un aussi grand nombre d'inadaptations.

La situation contemporaine des organisations publiques nous semble nécessiter la recherche d'un rôle managérial d'un autre type qui permette à l'encadrement de concilier plus sereinement les facettes bureaucratiques et les facettes adhocratiques de l'organisation au sein de laquelle il évolue.

Pourquoi en effet s'acharner à renier la spécificité du secteur public français, alors que la moindre étude empirique révèle des particularismes fondamentaux et des réalités culturelles propres ? Pourquoi à l'inverse rejeter le principe-même de management alors que les missions actuelles des organisations publiques posent incontestablement des questions de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle ?

Continuer à attendre la fin d'une période de transition pour passer d'un modèle administratif à un modèle d'entreprise, en l'état actuel du système public français et des perceptions de ses acteurs internes, semble correspondre à une vaine gageure. Une véritable science du management public devrait pouvoir éclore ou se poursuivre, par la construction de concepts et de méthodologies qui se démarquent, sans les ignorer, des modèles antérieurs. Elle permettrait aussi d'éviter la confusion trop fréquente faite entre le management public et l'évaluation des politiques publiques.

Au plan opérationnel, cela suppose sans doute une autre considération des différentes catégories d'encadrement dans le secteur public.

b) La construction de passerelles entre niveaux d'encadrement

Les pilotes de la modernisation du Ministère de l'Équipement dans les Services Centraux relient généralement les difficultés rencontrées à deux facteurs : d'une part à la persistance de comportements hiérarchiques traditionnels chez les cadres A, et d'autre part aux problèmes d'implication des autres agents en l'absence de réelles perspectives d'évolution.

Les analyses faites dans d'autres organisations publiques tant par les praticiens que par les chercheurs⁴¹ rejoignent souvent ce type de conclusions et mettent en avant le rôle capital que doit jouer l'encadrement dans les processus de changement. Si cette condition est probablement nécessaire, elle risque de ne pas être suffisante tant que la rupture entre cadres supérieurs et cadres moyens de la fonction publique persistera.

Dans les DDE en particulier, certaines conditions de réussite seraient à réunir pour créer des liaisons entre cadres de différents niveaux : ainsi, la construction progressive d'un langage commun, l'existence de travaux concrets menés ensemble pour l'amélioration au cas par cas des unités ou services, la remise en cause réciproque des réflexes et habitudes immobilistes, ou encore la diffusion d'information sur des cas d'évolution commune dans certains secteurs, sont des exemples de démarches susceptibles de contribuer à la création d'un rôle plus adapté pour l'encadrement moyen et supérieur.

En d'autres termes, plus que la formalisation de fonctions managériales spécifiques pour chaque catégorie, c'est peut-être davantage la construction de passerelles effectives entre niveaux d'encadrement qui pourrait constituer un véritable levier d'évolution.

En conclusion, il semble qu'un rôle managérial pour l'encadrement dans le secteur public soit nécessaire et possible, sous réserve de certaines conditions :

- Des conditions de pertinence, qui reposent sur l'acceptation (et l'intégration) des spécificités du secteur public et de la coexistence de plusieurs référentiels organisationnels et décisionnels qui conduisent à la création d'un nouveau paradigme.

- Des conditions de faisabilité, qui s'appuient sur des processus de mise en relation des différents niveaux d'encadrement pour que les uns et les autres soient en mesure d'assumer leurs missions managériales respectives.

Mais comme toujours, la véritable question reste de savoir qui va réellement commencer sans attendre l'autre... ! Tel est sans doute le défi principal que devront relever les organisations publiques pour développer en leur sein un rôle managérial d'un nouveau type...

NOTES

¹ H. FAYOL : « Administration industrielle et générale » - Dunod, 1941 (1918).

² H. FAYOL : « L'incapacité industrielle de l'État : les PTT » - Paris, Ed. Centre d'Études Administratives, 1921 (cité par V.M. SANTO et P.E. VERRIER : « Le Management Public » - PUF - Que Sais-je ?, 1993).

³ A. HATCHUEL : « Les paradoxes du management public » in « Le Service Public ? La voie moderne » - Colloque de Cerisy - Editions L'Harmattan, 1995.

⁴ A. HATCHUEL : « Les paradoxes du management public » in « Le Service Public ? La voie moderne » - Colloque de Cerisy - Editions L'Harmattan, 1995.

⁵ A. BARTOLI et I. BOUCHARDY : « Spécificités du management dans le secteur public » - Document de recherche CERIM, juin 1988 et A. BARTOLI : « Conceptions et pratiques de management dans le secteur public français » in Annales du Management - tome II - Nancy, Economica, 1992.

⁶ Cf. Séminaire gouvernemental : « Renouveau du Service Public » - Direction des Journaux Officiels - N° 1628-3-, 1991.

⁷ Les informations de ce paragraphe proviennent pour la plupart de nos observations, recueil de données, études et intervention personnelles au sein de cette administration depuis 1987.

⁸ S. VALLEMONT : « Moderniser l'administration » - Nathan, 1991.

⁹ G. BARROUCH et H. CHAVAS : « Où va la modernisation ? » - Ed. L'Harmattan, 1993.

¹⁰ H. CHOMIENNE : Mémoire pour le DEA de Sciences de Gestion sous la direction d'A. BARTOLI. « Apport du management dans les processus de changement au sein des administrations publiques françaises - Le cas des DDE » - Université Lyon 3, septembre 1992.

¹¹ Signalons à ce propos que le personnel technique lui-même connaît une rétribution financière supplémentaire selon le montant des « honoraires » versés à la DDE par les collectivités ; cette caractéristique est essentielle pour la compréhension de certains facteurs de stimulation dans les démarches de management. Cf. G. TROILLER : « Le management des ressources humaines dans les administrations publiques : leurre, utopie ou réalités ? » - Mémoire de DEA de Sciences de Gestion sous la direction d'A. BARTOLI, Université Lyon 3, 1993.

¹² S. VALLEMONT : « Le projet de progrès et de modernisation de l'administration de l'Équipement » in Politiques et Management Public n° 3, septembre 1989.

¹³ R. LAWRENCE et J.W. LORSCH : « Differentiation and Integration in Complex Organizations » in Administrative Science Quarterly, vol. 12, n° 1, juin 1967.

¹⁴ A. BARTOLI : « La déferlante du projet d'entreprise dans les organisations publiques » - 5^e congrès de l'AGRH, Montpellier 1994.

¹⁵ A. BARTOLI et A. DENIS : « Une démarche managériale de formation-action dans le secteur public : le cycle supérieur de management de l'équipement » in Ph. HERMEL - Ouvrage préparatoire aux 7^{es} entretiens d'Ecullly - CAD Lyon, octobre 1989.

¹⁶ A. BARTOLI, Ph. HERMEL, J.L. MIVEL et G. TROILLER : « Enquête interne et externe sur le management d'une direction départementale de l'équipement » - Rapport CERIM/Ministère de l'Équipement, septembre 1992.

¹⁷ J. ROJOT et A. BERGMANN : « Comportement et organisation » - Vuibert, 1989.

¹⁸ C. MARTINAUD : « Le service public en France et en Europe » in Revue des Affaires Européennes - Editions LGDJ - n° 2, 1994.

¹⁹ Ph. HERMEL : « Le management participatif - Sens, réalités, actions » - Les Editions d'Organisation, 1988.

²⁰ M. WEBER : *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen J.C.R. Mohr, 1922 (traduction française aux Editions Plon).

²¹ JARNIOU et TABATONI : « Les systèmes de gestion : politiques et structures » - PUF, 1975 et R.A. THIETART : « Le management » - PUF, Que sais-je ?, 1980.

²² P. DRUCKER : « The Practice of Management » - Harper and Brothers, New York, 1954.

²³ H. I. ANSOFF et alii : « From Strategic Planning to Strategic Management » - New York, Wiley, 1976.

²⁴ M. WEBER - op. cit.

²⁵ H. MINTZBERG : « Structure et dynamique des organisations » - Les Editions d'Organisation.

²⁶ T. BURNS et G.M. STALKER : « The Management of Innovation » - Londres, Tavistock, 1966.

²⁷ A. BARTOLI : « Communication et organisation - Pour une politique générale cohérente » - Les Editions d'Organisation, 1990.

²⁸ H. SAVALL : « Reconstruire l'entreprise - Une approche socio-économique des conditions de travail » - Dunod, 1980.

²⁹ Outil extrait de « DIAGRAMS : Diagnostic global et rapide de Management Stratégique » - Cerim/Entreprise et Personnel, 1990.

³⁰ Ces conclusions rejoignent largement certains des résultats obtenus dans ses recherches par S. KOPEL : « Contribution à la connaissance des déterminants de la satisfaction au travail dans l'administration : l'exemple d'une Direction Départementale du Ministère de l'Équipement » - Thèse sous la direction de B. SIRE, Université de Toulouse 1, juillet 1995.

³¹ F. HERZBERG : « Work and the Nature of Man » - New York, Crowell, 1966.

³² V. VROOM : « Work and Motivation » - New York, John Wiley & Sons, 1964.

³³ Cf. parmi les « classiques » : F. MASSARIK et R. TANNENBAUM : « Leadership : a Frame of Reference » - Management Science 4/1, 1957.

³⁴ F. FIEDLER : « A Theory of Leadership Effectiveness » - MC Graw Hill, 1967.

³⁵ A. BERGMANN et ROJOT : « Comportement et organisation » - op. cit, p. 237.

³⁶ A. BARTOLI et G. TROUILLER : « Le management dans le secteur public - Résultats d'enquête » - Document de Recherche Cerim n° 9223, automne 1993.

³⁷ B. BRUNHES : « Du bon usage du statut des fonctionnaires pour une gestion moderne des services publics » in Revue Française d'Administration Publique - n° 49, janvier/mars 1989.

³⁸ G. TROUILLER : « La gestion des ressources humaines dans les administrations publiques : un état des lieux des conceptions et pratiques » in Actes du 5ème congrès AGRH - Montpellier, novembre 1994.

³⁹ G. BARROUCH : « Un deuxième souffle pour la modernisation des administrations d'Etat : analyses et propositions » in Revue Politiques et Management Public, volume 12 - n° 4, décembre 1994.

⁴⁰ P. GIBERT et J.C. THOENIG : « La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie » in Revue Politiques et Management Public, vol. 11 - n° 1, mars 1993.

⁴¹ H.A. SIMON : « Administrative Behavior », The Free Press, 1947 - Version française actualisée chez Economica.

⁴² Signalons que le système de décision est probablement encore plus complexe dans le milieu hospitalier public - Cf. M. ANAUT et A. BARTOLI : « Les paradoxes du changement à l'hôpital » in Ouvrage collectif de la MIRE - A paraître.

⁴³ F. HERZBERG : « Work and the Nature of Man » - New York, CROWELL, 1966.

⁴⁴ Cf. par exemple : A. DAVID : « Histoire et processus de la modernisation de la RATP » in « Le Service Public ? La voie moderne » - Colloque de Cerisy - Editions L'Harmattan, 1995.