

Quatorzième journée d'étude : Encadrer sous contrainte : Les encadrants des organisations publiques

Judi 6 et vendredi 7 décembre 2007

Université de Savoie - IREGÉ - IMUS

4 Chemin de Bellevue, 74940 ANNECY LE VIEUX

Réduits au rôle de courroie de transmission au sein des organisations bureaucratiques, les encadrants des organisations publiques sont désormais considérés comme étant au cœur des processus de gestion publique. Mais malgré cette mise en exergue, ils constituent une population peu connue et peu étudiée.

Dans les organisations publiques, comme dans les entreprises, la généralisation de la pensée managériale place la fonction d'encadrement en première ligne. Ainsi, de même que la notion de cadre est née dans les entreprises françaises, parallèlement à l'importation du modèle managérial américain, l'amplification des préoccupations managériales dans les organisations publiques est concomitante à la reconnaissance plus ou moins formelle d'une fonction d'encadrement. « *New public management requires new public managers* » (Reichard, 1996).

Aussi, l'encadrement public apparaît comme une catégorie sur laquelle repose désormais de nombreuses attentes : elle serait au centre de la gestion du changement, de l'articulation entre l'impulsion politique et la mise en œuvre pratique des politiques, de la motivation des collaborateurs, de la décentralisation de la gestion... Ces processus présentent alors autant de nouveaux rôles à assumer. L'attente de responsabilisation, d'autonomie et de participation, au centre des prescriptions managériales qui se diffusent dans les organisations publiques comme privées, s'oppose à la vision traditionnelle de l'encadrant comme courroie de transmission, comme un "*automate aveugle*" (Bodiguel, 1996), qui transmet, sans la trahir, la volonté des représentants du peuple.

Cependant, la diffusion d'une logique managériale dans les organisations publiques pose un certain nombre de questions, d'une part parallèles à celles qui se posent dans le secteur privé (intensification du travail et culte de la performance, diffusion d'un idéal inatteignable produisant des contradictions gérées au prix de l'épuisement professionnel de ceux qui les subissent) et d'autre part spécifiques aux problématiques de secteur public (effets paradoxaux des réformes menées sous le couvert de la nouvelle gestion publique et diffusion d'une éthique opposée aux valeurs traditionnelles gouvernant l'action publique).

Les encadrants publics sont ainsi au cœur des contradictions existant entre les modèles managériaux et les fonctionnements bureaucratiques. Au-delà du constat selon lequel les nouvelles prescriptions de rôles auxquelles sont soumis les encadrants sont génératrices de conflits et d'ambiguïtés de rôles, on se rend compte que c'est notamment sur ces acteurs et leurs adaptations de rôles que repose la possibilité de construction d'un management public original. Par ailleurs, ces évolutions interrogent leur identité, fondée traditionnellement sur le pôle professionnel : si les discours insistent sur l'émergence des « managers publics », les modes de gestion et les fonctionnements organisationnels ne laissent pas toujours un véritable espace à ces « nouveaux acteurs ».

La question de la spécificité de l'encadrement public est enfin au cœur de la réflexion sur cette catégorie. En effet les conditions de travail, les modes de gestion, les attentes de rôles sont pensés pour l'encadrement public de manière de plus en plus similaires à ce qu'il en est pour ceux du privé. Or les spécificités des services publics (subordination au politique, hyper-règlementation de l'activité publique, centralisation de la gestion financière et de la gestion du personnel et plus largement de la prise de décision, culture de service public...) en font un contexte dans lequel l'idéal managérial peine particulièrement à s'incarner. Quelles sont alors les conditions pour qu'émergent des modes de gestion et de fonctionnement qui constituent une hybridation des différents modèles ?

La journée de recherche s'organisera ainsi autour des grands axes de questionnement suivants :

1. Les enjeux d'une reconnaissance de la fonction d'encadrement dans les organisations publiques.

Alors que la catégorie des cadres est remise en cause ou contestée dans les organisations privées, on assiste à l'émergence informelle d'une segmentation des cadres dans les organisations publiques qui va de pair avec la diffusion des méthodes managériales.

- Que nous apprend l'histoire de l'encadrement (notamment supérieur) public sur les rôles sociaux et professionnels alloués à la catégorie ?
- Quels sont les contours et les segmentations de la catégorie des cadres ou encadrants publics ?
- Comment se gèrent les difficiles relations entre le pôle professionnel et le pôle management dans les activités et statut des cadres publics ?

2. L'activité, les rôles, les fonctions des cadres publics.

L'introduction du management dans les organisations publiques et les discours autour de la nouvelle gestion publique supposent de nouvelles prescriptions de rôles qui concernent au premier chef l'encadrement des organisations publiques. Celles-ci se heurtent aux fonctionnements traditionnels et au poids des structures, créant ainsi des tensions. Par ailleurs, les constats d'une insatisfaction croissante des agents publics, sont réalisés dans la plupart des pays de l'OCDE.

- Quelles sont les caractéristiques de l'activité des encadrants publics ? Quelles en sont les spécificités ?
- Assiste-t-on à une transformation de ces rôles liée à l'évolution managériale des organisations publiques ?
- Quelles sont les évolutions des conditions de travail des encadrants des organisations publiques ? (temps de travail, travail à domicile, pression, rythme et intensité du travail...) ? Comment sont-elles perçues par les encadrants ?
- Y a-t-il la place dans les organisations publiques pour une véritable délégation de pouvoir vers l'encadrement, dans un contexte où la responsabilité finale demeure allouée au politique ?

3. L'évolution des caractéristiques sociales des encadrants publics.

Les études sur les caractéristiques sociales des agents publics ont longtemps montré une différenciation assez importante entre gens du public et gens du privé (De Singly, 1996). Les évolutions des organisations publiques, des modes de gestion et des valeurs mises en exergue pourraient laisser penser à une banalisation des acteurs publics, notamment dans les franges de l'encadrement.

- Quels sont les profils, les parcours des encadrants et cadres du public ?
- Quelle est la place des femmes dans l'encadrement public, dans un univers souvent très féminisé mais où les encadrants demeurent très largement masculins ?
- Y a-t-il un lien entre ces profils et les rôles, les attitudes face à la logique managériale ? Peut-on distinguer plusieurs générations d'encadrants ?
- Quelles sont les valeurs de ces cadres et encadrants ?

4. Statuts de la fonction publique et modes de gestion de l'encadrement.

La difficulté de rétribuer le mérite ou la performance sont souvent soulignés comme une difficulté pour la constitution d'une fonction d'encadrement efficace et dynamique dans les organisations publiques. La gestion des cadres est certes assez peu développée dans les organisations, à l'exception de quelques expériences

localisées comme celles du ministère de l'équipement.

- Le statut de la fonction publique permet-il la constitution d'un encadrement efficace et motivé ? Quels sont les outils et expériences de gestion de l'encadrement dans les organisations publiques ? Est-il pertinent de développer une gestion des encadrants ou des cadres dans les organisations publiques et si oui quel serait son périmètre ?
- Quelles sont les attentes des encadrants en matière de gestion des carrières, d'individualisation des rémunérations, de formation...
- Quelles sont les carrières offertes à l'encadrement dans les organisations publiques ? Quelles trajectoires et itinéraires ? Quelles différences entre hommes et femmes ?
- Quelle est la nature du contrat psychologique qui relie l'encadrant public et son organisation publique, ses élus, ses dirigeants ?

Responsable scientifique : Céline Desmarais

Programme des Journées du Gdr CADRES n°14

Judi 6 décembre

14h00-15h30. **Comparaison public/privé** Discutant : David GIAUQUE

- Les limites de la légitimité non négociée. [Saglio J.](#)
- Encadrants du privé et du public, existe-t-il encore des différences ? [Desmarais C. et Abord de Chatillon E.](#)
- L'encadrement des organisations publiques : l'impossible mutation ? [Bellini S.](#)

16h00-17h30. **Nouvelles politiques publiques et place de l'encadrement** Discutant : Ivan SAINSAULIEU

- Les cadres du ministère des affaires étrangères face à la LOLF. [Boussard V., Loriol M. et Piotet F.](#)
- Les cadres de santé responsables de pôles et la nouvelle gouvernance hospitalière : les enseignements d'une recherche action. [Crozet P. et Kaaniche A.](#)
- L'impact des politiques publiques transversales sur le rôle des managers publics : le cas de la politique de sécurité routière française. [Chomienne H.](#)

18h00-19h30. **Les attitudes des encadrants confrontés à la diffusion d'une nouvelle logique managériale** Discutant : Frédéric MISPELBLOM BEYER

- Du statut au métier : les ambiguïtés de l'encadrement. Analyse d'une démarche de modernisation de la GRH publique. [Kletz F. et Lenay O.](#)
- Du rôle des encadrants des organisations de service public dans la diffusion des logiques managériales. Le cas de l'introduction de l'évaluation et la rémunération des performances dans les organismes de sécurité

sociale français. [Buisson M.L.](#)

- Le rôle central de l'encadrement dans l'émergence de la performance collective et individuelle dans le cadre des réformes administratives en Suisse. [Giauque D., Barbey V. et Duc N.](#)

Vendredi 7 décembre

8h30-10h00. *Pratiques des managers publics : l'exemple de l'hôpital* Discutant : Paul BOUFFARTIGUE

- Le cadre animateur, un mythe actif. [Sainsaulieu I.](#)
- Les cadres de santé en hôpital local : un îlot de résistance à la logique managériale et gestionnaire ? [Divay S. et Gadea C.](#)
- Encadrer c'est assurer un travail de lien invisible : les cadres de santé dans la fonction publique hospitalière. [Bourret P.](#)

10h30-12h00. *Les mutations d'une catégorie d'encadrants : les dirigeants territoriaux* Discutante : Céline DESMARAIS

- Dirigeant Territorial : Un métier en quête d'harmonie. [Placet A.](#)
- Analyse de l'activité des dirigeants territoriaux. [Durat L.](#)
- Recomposition institutionnelle et encadrants publics : l'intercommunalité comme révélateur des liens entre le directeur des services municipaux et le maire. [Le Saout R.](#)

13h30-15h. *La gestion des encadrants publics* Discutante : Hélène MICHEL

- Manager versus expert ? Ou les avatars de la gestion personnalisée des cadres dans une grande administration technique. [Chanut V.](#)
- L'accès des femmes aux emplois supérieurs de la fonction publique : une construction au croisement des itinéraires professionnels et familiaux. [Le Douarin L. et Doniol-Shaw G.](#)
- De la pensée sur le travail des cadres à la conception de dispositifs de professionnalisation - retour sur quelques expériences pilotes. [Brunel V.](#)