

« Encadrants du privé et du public, existe-t-il encore des différences ? »

Céline Desmarais et Emmanuel Abord de Chatillon
(IREGE, Université de Savoie)

Consacrée par le droit, naturalisée par les représentations et les stéréotypes¹, constitutive de l'imaginaire des sociétés occidentales², entérinée par les classifications statistiques³, la frontière entre secteur public et secteur privé est souvent vue comme découpant nettement deux mondes. Le monde public serait peu évolutif, centré sur des rapports d'autorité et de contrainte, et offrirait un certain confort à ses salariés ; alors que le monde privé serait plus dynamique, mouvant, mais aussi soumis à des pressions pour plus de compétitivité.

Cependant, les analyses empiriques, menées en France mais aussi dans d'autres pays (Rayney et Bozeman, 2000), montrent que la réalité du management n'est pas conforme à cette vision bipolaire et que les pratiques sont plus nuancées et diverses. Par ailleurs, les réformes engagées dans les organisations publiques tendent à remettre en cause la frontière public/privé. Elles introduisent de nouvelles logiques managériales qui nient les spécificités de l'univers public et importent des outils de gestion conçus dans le secteur privé. Même si ces réformes sont souvent jugées comme plus limitées en France que dans de nombreux pays, ces logiques modifient nécessairement le travail des agents publics.

Parmi les acteurs concernés par ces transformations, les encadrants sont dans une position particulière. Ils apparaissent, en effet, comme appartenant à une catégorie sur laquelle repose désormais de nombreuses attentes. Ils sont ainsi au cœur 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, de la meilleure prise en compte des usagers dans la conception et le fonctionnement des politiques publiques... A travers l'analyse des pratiques de l'encadrement il est alors possible d'évaluer non seulement les changements qui affectent en profondeur le travail dans les organisations publiques mais également les lignes de fractures internes à chacun des deux univers (publics/privés). La question est donc de savoir s'il existe une espèce distincte que seraient les « managers publics » ou bien si ceux-ci sont tout simplement des managers comme les autres (Pollitt, 2003).

C'est la raison pour laquelle cette contribution propose une analyse comparative de l'encadrement du public et de l'encadrement privé. Cette comparaison porte essentiellement

¹ Rainey H. G. et Bozeman B. (2000), "Comparing Public and Private Organizations : Empirical Research and the Power of the A Priori", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10:2, p 447-469.

² Chevallier J. (1997), « La gestion publique à l'heure de la banalisation », *Revue Française de gestion*, n°, septembre-octobre, p 26-37.

³ La distinction entre public et privé, tombée en désuétude dans les années 60 a été réintroduite en 1982 dans la nomenclature des professions et catégories socioprofessionnelles en 1982. En 2003, il existe ainsi un domaine spécifique « fonction publique et professions juridiques parmi les domaines de la nomenclature.

sur les rôles des encadrants. Elle repose sur l'analyse d'un corpus de données de 2024 répondants à partir duquel un sous échantillon de 908 répondants a été constitué, afin de permettre une comparaison efficace entre encadrants du public et du privé.

Cette comparaison est construite sur un cadre d'analyse des rôles processuel (1) qui permet de saisir l'ensemble de l'activité d'encadrement. Les résultats présentés sont issus de l'analyse de données collectées par le biais d'entretiens semi directifs et d'un questionnaire administré par voie électronique (2). Ils conduisent à souligner que, dans un contexte bureaucratique général associé à de moindres marges de manœuvre et une plus faible autonomie, les encadrants du secteur public mettent en œuvre des dispositifs d'adaptation différents, construits plus sur une résistance aux injonctions venues du marché. Ce panorama, met en avant une continuité organisationnelle : la différence ne se situe pas entre deux secteurs que tout oppose, mais plutôt sur un continuum qui va d'un secteur public « pur » et traditionnel à une organisation privée insérée strictement dans les jeux compétitif. Du point de vue des rôles de l'encadrement, il semble exister plus de différences au sein d'un même secteur qu'entre le secteur public et le secteur privé, certaines organisations publiques paraissant a priori beaucoup plus « managériales » que certaines entreprises privées imprégnées de bureaucratie (3).

I La comparaison des rôles des encadrants publics et privés.

La question du caractère spécifique ou non du management public est au cœur des lignes de tension qui traversent la discipline et fonde les représentations de la réforme des organisations publiques que se font les acteurs. Ainsi, selon Pollitt (2003), il existe trois types d'attitudes majeures vis-à-vis du caractère distinctif du management public :

- Dans une perspective héritée de Taylor, il n'y a pas de différence, le management est le management, dans quel contexte que ce soit ;
- Dans une seconde perspective, il existe des différences mais celles-ci ne sont pas des fondamentales, ce sont plus des différences de degré (Simon, Smithburg and Thompson, 1950 ; Allison, 1983).
- Enfin il existe une troisième perspective selon laquelle les organisations publiques seraient fondamentalement différentes du privé.

Ces différentes attitudes varient selon la discipline d'étude et les objets fondamentaux de la recherche. Pour Rainey et Chun (2005), alors que les chercheurs en science politique et en économie tendent à juger la différence public/privé comme fondamentale, les théoriciens du management et de l'organisation ont plutôt tendance à mettre l'accent sur les rapprochements et similitudes entre management privé et management public.

Certains chercheurs vont jusqu'à estimer que la distinction public/privé rend les choses plus obscures qu'elle ne les éclaire (Hall, 2002). En effet, en raison de l'interpénétration croissante des logiques et actions publiques et privées, on observe une relative hybridation des formes (Louart, 2007). Les différences sont parfois plus importantes à l'intérieur de chacun des deux univers qu'entre eux.

Ainsi, une analyse qui consisterait à opposer de manière caricaturale le management public et le management privé courrait le risque d'être simplificatrice et de négliger le fait que, s'il peut exister des traits spécifiques au management public, il existe une continuité entre différentes formes qui présentent des degrés plus ou moins importants des caractéristiques significatives de ce management public (Pollitt, 2003). De plus, au delà la spécificité liée au secteur, il peut

y avoir d'autres facteurs comme la taille des organisations ou la nature de leur activité qui influencent les différences de modes de management (Rainey, 1989).

Afin d'apprécier ces nuances, nous avons ainsi fait le choix d'analyser les différences de modes de management entre public et privé en nous penchant sur les rôles des encadrants⁴ et en analysant les points de convergence comme les éléments de divergence. Pour cela, dans un premier temps nous décrivons une grille d'analyse processuelle des rôles, qui permettra de présenter de manière cohérente les prescriptions de rôles qui peuvent être établies à travers une analyse de la littérature (1.1.), avant de faire le point sur la littérature existant concernant les différences de rôles entre encadrants publics et encadrants privés (1.2).

1.1. Une modélisation qui permet une lecture des nouvelles prescriptions de rôles

La modélisation que nous proposons ici (a) va permettre de construire de mettre en parallèle de nouvelles prescriptions (b).

a. Une modélisation des rôles pour appréhender les différences public/privé

Pour comparer les rôles des encadrants publics et privé, nous nous sommes appuyés sur une modélisation des rôles centrée sur les processus. En effet, les approches des rôles tendent à se positionner selon une dualité action/structure (Stryker et Statham, 1985) :

- **Dans une conception fonctionnaliste des rôles**, les rôles sont une émanation de la structure formelle. Ils sont écrits à l'avance et l'encadrant se contente de les jouer. Le rôle rattache chaque position professionnelle aux finalités globales de l'organisation. La conception classique des rôles des cadres comme des fonctions, héritée de Fayol (1916), se rattache à ce pôle.
- **Dans une conception interactionniste des rôles**, les rôles émergent des conduites et interactions des acteurs et des groupes. Ils sont improvisés. Les modélisations de Mintzberg (1973), dans le cadre de ce que Noordegraaf & Stewart (2000) ont nommé les « managerial behaviour research », se rattachent à cette conception des rôles.

Ces deux approches traditionnelles des rôles des encadrants peinent à rendre compte de la totalité des phénomènes qui influencent les conduites professionnelles. C'est pourquoi nous avons développé une modélisation **processuelle** des rôles des encadrants, mobilisant la **théorie de la régulation sociale** (Reynaud, 1989). Il s'agit ici de mettre l'accent sur la construction des rôles et le fait qu'ils résultent d'interactions complexes avec un système de prescription. Le concept de processus permet ainsi de mettre l'accent sur l'interdépendance existant entre les différentes activités, et leur rattachement à une finalité ainsi que sur le caractère central du pilotage transversal dans la fonction d'encadrement (Desmarais et Abord de Chatillon, 2007). Dans ce cadre, les rôles des encadrants portent sur quatre processus majeurs :

- Les activités (organisation du travail, consignes, régulation, accompagnement des subordonnés dans leur travail...) : le rôle correspondant est le **rôle de traduction** qui consiste en l'interprétation et la transmission des consignes et objectifs en fonction des conditions de faisabilité, dans un cadre institutionnel, mais aussi des intérêts des personnes et des collectifs de travail.

⁴ Par encadrant nous entendons tout personne en situation d'encadrement d'au moins une personne, dans les organisations publiques ou privées.

- Les relations : Le rôle de **régulation des relations** consiste à gérer les relations internes avec les collaborateurs, les relations avec les autres services de l'organisation et la hiérarchie, les relations avec l'extérieur de l'organisation, les fournisseurs, clients, institutions partenaires, mais aussi de manière moins instituée l'ambiance et la motivation dans le service, le maintien des réseaux sociaux de l'encadrant et son image personnelle.
- La performance : le rôle de **pilotage des performances** consiste dans le pilotage du service autour des résultats attendus et la remontée d'information et, de manière moins officielle, dans la maîtrise des externalités du service (en termes d'image, de risque juridique, responsabilité sociale...).
- Les ressources (ressources humaines, moyens financiers et matériels) : **le rôle d'adaptation des ressources** consiste à l'allocation et la gestion des ressources mais surtout, trouve son sens dans les négociations de ces ressources, ce qui peut aller de pair avec la mise en œuvre de diverses formes de pressions en vue de les obtenir.

Cette modélisation des rôles nous a servi de base pour analyser les comparaisons public/privé existant au niveau national et international, puis pour approcher les rôles des encadrants de manière empirique.

b. De nouvelles prescriptions de rôles dont les effets réels sont mal connus

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 évolutions entraîneraient l'émergence de « *nouveaux modèles d'encadrement* », en rupture avec les pratiques antérieures. Il existe un discours artificiellement unifié relatif aux rôles de l'encadrement, qui atteint toutes les organisations, y compris publiques. Les discours autour de la modernisation des organisations publiques tendent à gommer la spécificité du contexte public pour promouvoir une représentation universelle du management. Les encadrants sont censés évoluer vers un modèle unique qui est caractérisé de manière idéale typique. Ce modèle peut être analysé à partir d'un ensemble articulé de discours, pratiques et méthodes, il est constitué d'un patchwork de prescriptions empruntées à différents courants théoriques (management de la qualité, modèle de la compétence, management stratégique, entreprise apprenante, qualifiante, en réseau...), qui ne sont pas toujours complémentaires.

Les prescriptions de rôles qui s'adressent à l'encadrement public peuvent ainsi être présentées dans le cadre de la grille de rôles que nous avons mobilisée ci-dessus :

- **Le rôle de traduction**

Traditionnellement le manager public est représenté en France comme un applicateur de règles, dont le rôle se limite à la transmission des décisions prises par l'encadrement supérieur ou les élus, au contrôle de leur exécution, et à la résolution de problèmes techniques. Les fonctionnaires doivent être des "*automates aveugles*" (Bodiguel, 1996), qui transmettent et mettent en œuvre, sans la trahir, la volonté des représentants du peuple (Rosanvallon, 1990).

A l'opposé de cette image traditionnelle, la généralisation du management public invite les encadrants à " *sortir du moule hiérarchique traditionnel, pour mobiliser, diriger, animer et coordonner des équipes*" (Cieutat, 1994), qualités qui supposent l'affirmation de marges de manœuvre et l'exercice d'une autorité propre. Le rôle de traduction des encadrants publics se situe ainsi au cœur de cette ambiguïté entre injonctions d'autonomie et organisations centralisées et réglementées.

- **Le rôle de pilotage des relations**

Traditionnellement le manager public est considéré comme évitant largement les relations, qu'il s'agisse des relations avec l'extérieur de l'organisation, des relations transversales ou des relations avec les collaborateurs.

Relations internes :

Ainsi, les analyses des organisations publiques réalisées dans les années 50 et 60 évoquent l'évitement du face à face dans l'univers bureaucratique (Crozier, 1964), Le modèle relationnel de l'administration a ainsi été décrit comme un système de « *non-communication généralisée* », où s'installe un jeu d'évitement qui se répercute tout au long de la pyramide hiérarchique (Dupuy et Thoenig, 1983). La participation, la coordination mais aussi la directivité y sont faibles. Certains auteurs vont jusqu'à parler de "*fuite devant le commandement*" des cadres des organisations publiques (Crozier et Petitbon, 1996). Le système d'autorité qui fonde la bureaucratie se traduit en effet dans des systèmes réels où "*l'on commande peu et l'on obéit peu, où tout le monde s'évite et surveille jalousement son territoire*" (Dupuy et Thoenig, 1983).

Face à ces constats de non communication, le discours réformateur a, durant longtemps, mis l'accent sur le management participatif, comme moteur essentiel de la modernisation. Par ailleurs, l'accent sur les relations transversales conduit à préconiser un développement des liens que développe l'encadrant avec les autres services de l'organisation. L'image qui se développe est celle d'un encadrant homme de réseau.

Relations externes :

L'une des caractéristiques du modèle bureaucratique de management est la faiblesse des préoccupations externes. Michel Crozier (1964) a décrit le repli sur soi des organisations bureaucratiques qui se traduit par l'accent mis sur les règles au détriment de la poursuite des fins de l'organisation. Pour François Dupuy (1998) cette fermeture est inhérente aux systèmes bureaucratiques et protège les salariés des exigences des clients, leur permettant de préserver des conditions de travail privilégiées. *A contrario* de ce modèle, le management public met l'accent sur les effets externes de l'action publique, la satisfaction des « clients/usagers » et le management de la « citoyenneté ». L'impact de ces préoccupations sur les rôles effectifs des encadrants doit donc être analysé.

- **Le rôle d'adaptation des ressources**

Traditionnellement, les encadrants bureaucratiques, courroie de transmission des organisations publiques ont des rôles dans la gestion des ressources qui consistent à exécuter des procédures et à mettre en œuvre des choix réalisés au niveau central. Les prescriptions qui affectent le management public supposent de leur accorder davantage de marges de

manœuvre ; ils deviendraient alors des responsables de centres de responsabilité, libres d'utiliser à leur guise des moyens attribués au regard d'objectifs. Ceci correspond à une logique plus générale de décentralisation des processus de gestion dans les organisations : le manager devient un mini chef d'entreprise gérant un centre de profit, et en faveur de qui aurait lieu une décentralisation des activités de gestion quotidiennes et notamment le partage de la fonction ressources humaines (Rousseau et Warnotte, 1994 ; Peretti, 1996 ; Fombonne, 2001). De nombreuses réformes, dont la LOLF est un des avatars les plus récents, s'inscrivent dans cette logique générale.

- **Rôle de pilotage des performances**

Les encadrants publics, traditionnellement, avaient un rôle de transmission des règles et de contrôle de leur application. Cependant, la rhétorique managériale les invite à contribuer à finaliser l'action des subordonnés et à prendre la responsabilité personnelle des résultats du service. En effet, les référentiels managériaux dominants de l'administration publique, en France comme dans les autres pays d'Europe, sont la "*responsabilisation*" et la "*contractualisation*" (Chaty, 1998). Ces logiques conduisent l'administration à mettre l'accent sur une gestion centrée sur les résultats (Chevallier, 1997), dont, là encore, la LOLF est l'expression la plus récente et la plus achevée. Le thème de la responsabilisation est ainsi au cœur des injonctions managériales dans la fonction publique (Desmarais et Jameux, 2001).

Ainsi, si le secteur public est généralement considéré comme assujéti à de moindres pressions à la performance que le secteur privé (Boyne, 2002), de nombreux auteurs soulignent le fait que cette performance y est complexe, multiple et ambiguë (Allison, 1983 ; Rainey, 1989). Les organisations publiques sont supposées faire face à une complexité élevée : les encadrants publics sont confrontés à une multitude de stakeholders dont les attentes peuvent être pressantes et parfois contradictoires (Boyne, 2002), ils contribuent à la poursuite de nombreux buts. Ainsi selon Farnham et Horton, (1996), les managers publics seraient davantage confrontés à la nécessité de devoir concilier des objectifs contradictoires. Les buts de l'organisation sont plus vagues dans le public car ils sont imposés par les niveaux supérieurs et peu construits par les managers eux-mêmes. Les hommes politiques cultivent une certaine ambiguïté pour conserver le soutien de multiples groupes aux intérêts pouvant se contredire (Nutt & Backoff, 1993). Le management public implique donc de cultiver le soutien politique des groupes d'intérêt, des médias, de l'opinion publique en général et des influences politiques moins formalisées (Rainey & Chun, 2005).

La littérature semble ainsi reconnaître une spécificité certaine dans le rôle de pilotage des performances des encadrants publics, par rapport à son équivalent pour les encadrants du privé. Pour les autres rôles, les préconisations vont plutôt dans le sens d'une généralisation des modèles et enjeux reconnus dans le secteur privé. Pour autant, la question se pose de savoir si les évolutions effectives sont conformes à ces prescriptions. Ainsi, si les prescriptions de rôles qui s'imposent aux encadrants des différentes organisations sont très convergentes et dessinent les contours d'un « *nouveau manager* », il existe un relatif consensus de la littérature scientifique en sociologie et en gestion pour estimer que son existence réelle dans les organisations relève pour beaucoup du mythe (Eccles et Noria, 1992, Letondal, 1997, Livian et Burgoyne, 1997, Warhust et Thompson, 1998, Trouvé, 1998 ; Buscatto, 2002).

Il est donc intéressant d'analyser les décalages qui existent entre les rôles exercés dans les organisations publiques et ceux exercés dans les organisations privées, pour voir si les

prescriptions relativement similaires dans les deux mondes, s'incarnent de manière différente dans les deux types d'organisations.

1.2. Les analyses empiriques portant sur l'exercice réel des rôles dans le secteur public et le secteur privé.

L'analyse de l'encadrement public tourne fréquemment autour du constat d'un décalage important entre les rôles attendus, prônés par les discours et les rôles réels, exercés par les acteurs (Desmarais, 2003 ; Crozet et Desmarais, 2005 ; Kufidu, Petridou, Mihail, 1997). De nombreuses analyses, mettent en exergue 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...), qui en font un contexte dans lequel, semble-t-il, l'idéal managérial peine particulièrement à s'incarner. Inversement, les recherches font état de bouleversements indubitables du travail public consécutifs aux réformes et aux évolutions du contexte de l'action publique. Ainsi par exemple, concernant les salariés d'exécution du secteur public, plusieurs travaux récents ont montré que les réformes affectaient le contenu même des tâches au profit d'une approche commerciale et managériale (Avril et Cartier, 2005).

En revanche, il n'existe pas d'analyse comparant, de manière systématique, les rôles des encadrants dans le secteur public et dans le secteur privé, pour ce qui est du contexte français. Ces études existent pourtant dans la littérature internationale, principalement d'origine anglo-saxonne. Dans les développements qui suivent nous évoquerons quelques uns de ces travaux parmi les plus récents. On pourra opposer de la faible validité de ces études au regard de la spécificité du contexte français, souvent opposé avec le contexte anglo-saxon au regard de la distinction public privé, en raison de fondements culturels et anthropologiques fort différents des deux contextes (Laufer, 2004). Par ailleurs, les éléments de validation empiriques des différences public/privé ont souvent une dizaine d'années au moins, et sont à relativiser du fait de l'évolution probable des structures concernées et de leur management (Boyne, 2002). Néanmoins, en l'absence de données équivalentes dans le contexte français, la confrontation avec la littérature internationale permet de mettre le doigt sur le fait que ces enquêtes montrent généralement les décalages existant entre les constats empiriques et les présupposés théoriques. Nous présenterons donc ces résultats selon le même format de présentation, en fonction des rôles de notre grille d'analyse des rôles.

- **Un rôle de traduction centré sur l'autonomie des encadrants**

Le rôle de traduction suppose avant tout que l'encadrement bénéficie de marges de manœuvres et d'une certaine sphère d'autonomie. Or, les recherches mettent fréquemment l'accent sur le défaut d'autonomie réelle que connaissent certains encadrants publics dans l'exercice de leurs rôles managériaux (Desmarais, 2004), mais ce phénomène n'est pas exclusif aux organisations publiques. Ainsi, d'après la DARES (enquête conditions de travail 1998), les salariés des secteurs publics et privés sont proches du point de vue des marges de manœuvre au travail (Guignon et Vinck, 2003) mais ces chiffres ne portent pas sur l'encadrement.

Les recherches comparatives menées dans d'autres pays mettent en revanche l'accent sur une potentielle moindre autonomie managériale des encadrants publics (Boyne, 2002). De nombreuses études mettent en effet l'accent sur le fait que les managers publics, sont

davantage contraints du fait du contrôle institutionnel, de la dynamique politique de leur environnement (Rainey & Chun, 2005).

- **Rôle de régulation des relations**

En ce qui concerne les relations internes, l'univers relationnel de l'encadrement public français semble avoir grandement évolué et les observations des organisations publiques montrent l'importance des rôles de relations hiérarchique des encadrants (Desmarais, 2004). La littérature internationale observe cependant l'exercice de rôles moins fondés sur l'autorité de la part les managers publics que de celle des managers privés (Rainey, 1989).

En ce qui concerne les rôles externes, à l'opposé du constat français de relative fermeture des organisations publiques, un certain nombre d'auteurs, dans la lignée des travaux de Mintzberg (1973), qui faisait déjà cette observation, considèrent les relations avec l'extérieur comme plus développées dans les organisations publiques (Kaufman, 1981). Boyne (2002) évoque ainsi la nécessaire « perméabilité » des organisations publiques. Cependant sur ce point, les constats empiriques ne sont pas univoques. Pour Rainey (1989) les contradictions sont à relier à la diversité des niveaux hiérarchiques des managers publics étudiés, les niveaux les plus élevés étant davantage concernés par la gestion des interrelations organisationnelles et politiques. Par ailleurs, une recherche menée en Angleterre et comparant les encadrants dans les années 80 et les années 90 pour appréhender les effets de la période Thatcher montre une hausse de l'importance des clients/usagers dans le management des organisations publiques, plus importante que dans le secteur privé (Poole et al., 1995)

- **Rôle d'adaptation des ressources**

Les constats opérés sur la réalité du travail d'encadrement dans les organisations publiques, montrent que les marges de manœuvre supplémentaires, que les prescriptions managériales appellent de leurs vœux en ce qui concerne la gestion des ressources, demeurent assez théoriques pour l'encadrement intermédiaire, mais que les encadrants dans certaines organisations publiques acquièrent un relatif pouvoir de négociation de leurs moyens humains, financiers et matériels (Desmarais, 2004). Ces constats rejoignent les travaux internationaux qui mettent l'accent sur le caractère beaucoup plus pesant des procédures dans la gestion des ressources pour les encadrants publics (Rainey & Chun, 2005). Ainsi, selon Rainey et Bozeman (2000), les études qui concluent à un poids plus important des procédures dans le contexte public que dans le contexte privé portent essentiellement sur des processus liés à la gestion des personnels et aux achats. Farnham et Horton (1996), observent également plus de formalisme des procédures. Bozeman and Kingsley (1998) ont demandé à des managers publics et privés d'estimer les temps passés sur certains actes de gestion importants, afin d'estimer si le poids des procédures était plus important dans le secteur public. Ils ont trouvé qu'effectivement les managers publics consacraient plus de temps que leurs homologues du privé à recruter et acheter des équipements...

- **Rôle de pilotage des performances**

Concernant le caractère ambigu de la performance publique, les recherches empiriques menées aux USA, dans divers contextes, auprès de divers niveaux d'encadrement montrent

que les managers publics sont ceux qui partagent le moins l'opinion selon laquelle leurs objectifs sont plus vagues et complexes (Rainey et Bozeman, 2000 ; Rainey, 2003). Dans ce contexte les managers publics attribuent des scores élevés à la clarté et la mesurabilité de leurs objectifs, rejoignant les scores des managers privés. La recension réalisée par Boyne (2002) met également en évidence des résultats mitigés sur la question de l'ambiguïté des buts des organisations publiques. Il montre que les pays dans lesquels les managers publics estiment leurs objectifs clairs et mesurables sont ceux dans lesquels le rapprochement entre public et privé est le plus fort, du fait de la réforme du management public. Par ailleurs, Rainey et Chun (2005) observent que s'il est incontestable que les managers publics aient à faire face à des buts incertains, vagues et contradictoires, il n'est pas certain que cet aspect soit réellement une spécificité du management public.

2. Une recherche fondée sur une méthode à la fois qualitative et quantitative

Les résultats que nous proposons ici sont issus d'une enquête menée en 2006 et 2007 et qui a permis de collecter puis d'analyser des données obtenues aussi bien par le biais d'entretiens qualitatifs que par l'intermédiaire d'un questionnaire électronique.

21. Méthode de recueil des données

Les résultats présentés ici sont issus de la deuxième et troisième phase d'un projet de recherche (projet TENSIONS) visant une meilleure compréhension de l'activité des encadrants et des problématiques de temps de travail et de conditions de travail de ces acteurs.

La première phase de l'étude a constitué en une analyse de données d'enquêtes a permis d'identifier les caractéristiques du travail d'encadrement et notamment de mettre en évidence le caractère central du nombre de personnes encadrées comme élément structurant l'activité et les conditions de travail des cadres. La seconde phase a consisté en une vague d'entretiens qualitatifs menés au cours de l'automne 2006 auprès de quinze encadrants appartenant au secteur public et parapublic et de quinze autres à des entreprises privées, dans différents secteurs d'activité. La définition de l'encadrant que nous avons retenue pour la phase qualitative était l'encadrement permanent d'au moins quatre personnes.

La troisième phase de ce processus de recherche est celle qui sera principalement exposée ici. Cette phase a permis de collecter des données par l'intermédiaire d'un questionnaire. Celui-ci, préalablement testé auprès de 55 encadrants responsables d'agences bancaires, comporte 85 questions. La réponse à la plupart de ces questions s'est effectuée sur des échelles de likert à 8 et 10 échelons.

2042 personnes ont renseigné ce questionnaire en ligne entre les mois de février et de mai 2007. Ces 2042 questionnaires ont été obtenus suite à une diffusion par divers moyens : mails auprès d'encadrants identifiés, d'anciens étudiants de l'Université, d'une école d'administration et d'une école de commerce ; diffusion d'un message par des organisations intéressées à la démarche de recherche (Association professionnelle, Agence de valorisation, Syndicats) ; mails adressés à une audience d'entreprises appartenant à un fichier de prospection commercial ; lien placé sur plusieurs sites et forum sur Internet et enfin par « boule de neige » grâce à des amis, des collègues ou des connaissances qui ont acceptés de relayer le lien avec notre questionnaire.

Les taux de retour de chacun de ces dispositifs sont très différents selon l'origine des contacts comme le montre le tableau n°1.

Mode de diffusion du questionnaire	Nombre de questionnaires collectés	Taux de retour
Diffusion par des partenaires auprès d'anciens élèves ou étudiants	181	Entre 6,19 et 8,57 %
Diffusion par des associations partenaires auprès de leurs adhérents	683	Entre 1,55 et 8,54 %
Diffusion à partir d'un fichier de prospection commerciale	463	Entre 0,24 et 1,25 %
Diffusion après recherche d'adresses préalable d'encadrants de la fonction publique	454	Entre 18,24 et 19,54 %
Diffusion auprès d'amis ou de collègues	261	Pas de signification

Tableau n°1 : Taux de retour des questionnaires en fonction du mode de diffusion.

Au total on peut estimer qu'environ 85000 personnes ont été en contact visuel avec le lien de notre questionnaire.

Il est à noter que d'une manière générale les encadrants du secteur public ont fait l'objet de taux de retour particulièrement élevés, quel que soit le mode de diffusion du lien : par le biais d'une association des anciens d'une école administrative ou bien directement à travers la collecte d'adresses internet.

Compte tenu des caractéristiques de la population ainsi touchée, et afin de limiter les biais dus au mode de collecte, nous avons choisi, par souci de représentativité, de limiter la population mère de l'enquête aux encadrants « cadres » de niveau de formation supérieur ou égal à Bac +2, employés dans des organisations de plus de 10 personnes. A partir des 2042 questionnaires obtenus, nous avons sélectionné ceux qui correspondaient à cette population mère (soit 1640 questionnaires).

Pour ce qui concerne l'analyse réalisée dans le présent article, nous avons constitué à partir de ce premier échantillon un sous échantillon afin de permettre une comparaison efficace entre encadrants du public et du privé. Cet échantillon, apparié, est donc constitué d'autant de salariés du public et de salariés du privé dans chacune des catégories structurantes de notre population. On retrouve donc 454 salariés du privé et autant de salariés du public. A l'intérieur de chacun de ces sous-ensemble, on en retrouve également autant dans chacune des sous catégories composées à l'aide des critères du sexe (homme, femme), de l'âge (moins de 35 ans, de 35 à 45 ans, de 45 à 55 ans, plus de 55 ans) et du nombre de personnes encadrées (1 à 5, 6 à 20, plus de 20). Ces trois critères permettent de définir 24 combinaisons pour lesquelles on disposera dans notre échantillon d'autant de salariés du public que du privé. Les critères retenus nous ont semblé être ceux qui structurent le plus l'activité d'encadrement, la carrière et les conditions de travail.

Cet échantillon assure que lors des analyses menées, le poids de chacune des catégories de sens soit respecté. On peut alors tenter de mieux comprendre les perceptions que les encadrants qu'ils soient du public ou du privé ont de leur travail toutes choses égales par ailleurs.

La définition du secteur public que nous avons adoptée dans cette recherche est une définition élargie. En effet, il est possible de définir le secteur public soit à travers des considérations juridiques (qualité de fonctionnaire de la majorité des agents, propriété publique de l'organisation), soit à travers l'idée de prise en charge d'un service public, ce qui étend alors la notion de public à des organismes parapublics de type ANPE, ASSEDIC, CCI... La première définition a le mérite de la simplicité et d'une plus grande homogénéité des situations, cependant, les recherches internationales tendent à considérer cette distinction comme ayant une vertu explicative moindre que la distinction basée sur la nature de l'activité (Boyne, 2002), d'où notre choix d'étendre la définition du secteur public aux organisations ayant en charge un service public, que l'on peut alors définir comme étant essentiellement des organisations dont le management n'est pas soumis à la sanction du marché.

Cette définition soulève cependant quelques difficultés car il existe une certaine ambiguïté sur l'appartenance au secteur public et la prise en charge d'un service public pour certaines organisations en cours de mutation ou ayant subi des mutations récentes (La Poste, France Telecom, EDF/GDF...). Dans notre enquête l'appartenance au secteur public a été délimitée par le déclaratif des encadrants. Ceux-ci appartiennent à divers type d'organisations comme le montre le tableau suivant.

	Nombre de citations	Fréquence
Secteur privé	454	50 %
Fonction publique d'Etat	237	26,1 %
Fonction publique territoriale	100	11,0 %
Autres organisations chargées de Services Publics	103	11,3 %
Fonction Publique Hospitalière	14	1,5 %
TOTAL OBS.	908	

Tableau 2 : Organisations des encadrants de notre échantillon

Il est à noter que la fonction publique hospitalière est très faiblement représentée dans notre échantillon, ce qui est dû au mode de collecte des données, par voie de courriels, et probablement à un caractère plus fermé du monde hospitalier à aborder plutôt de l'intérieur que de l'extérieur.

22. les variables utilisées

Chacun des rôles définis dans la partie théorique a fait l'objet d'une opérationnalisation à travers un ensemble de variables destinées à rendre compte de ses caractéristiques majeures.

Il est relativement difficile de rendre compte des rôles des encadrants dans le cadre d'une approche quantitative. Cependant ici notre objectif est comparatif, il s'agit donc de déployer des indicateurs susceptibles de rendre compte des différences existant entre les rôles. Ces variables sont relativement peu nombreuses, l'objectif étant de rechercher les grands traits de convergence et de divergence entre public et privé et non de décrire de manière approfondie les rôles, ce qui a fait plutôt l'objet de l'approche qualitative.

Rôle	Opérationnalisation du concept
Traduction	Application de directives Autonomie Conformité ou résistance aux attentes de la hiérarchie, des subordonnés et des usagers/clients.
Régulation des relations	Temps consacré aux relations : avec les subordonnés, la hiérarchie, l'extérieur, les autres services. Soutien perçu des subordonnés, collègues, hiérarchie
pilotage des performances	Nature des objectifs (fixés par qui, ayant des conséquences ou non sur la rémunération, faciles ou difficiles à atteindre) ; importance du contrôle de ce qui sort du service, temps consacré à rendre compte, caractère plus ou moins bien défini des missions.
Adaptation des moyens	Temps consacré à la gestion des moyens; sentiment de « se donner les moyens »

Tableau 3 : Variables utilisées pour appréhender les rôles

3. Les rôles de l'encadrant : une adaptation aux contraintes organisationnelles

Les rôles de l'encadrement sont appréhendés ici à travers l'analyse des variables de notre enquête. Cela permet de constater que si certains rôles sont communs, d'autres permettent de différencier l'action du manager en fonction de son secteur d'activité.

3.1. Le rôle de traduction : un exercice différent du rôle en univers bureaucratique

Nous retraçons le rôle de traduction à travers deux dimensions principales : la distance aux prescriptions organisationnelles et la capacité à résister aux attentes des acteurs. Or, les encadrants du public sont relativement proches des encadrants du privé au regard de ces deux dimensions.

En effet, dans les deux secteurs, les encadrants s'estiment globalement autonomes et considèrent en majorité qu'ils disposent de marges de manœuvre importantes. Inversement, dans les deux secteurs également, les encadrants estiment majoritairement que leur rôle consiste à appliquer et faire appliquer des directives et qu'ils doivent se conformer aux attentes de leurs prescripteurs. On retrouve ce balancement aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public. Cependant, le positionnement des encadrants dans ce balancement varie quelque peu selon les secteurs.

- **autonomie**

Concernant l'autonomie et les marges de manœuvre, la frontière public/privé semble plutôt pertinente. En effet, il existe des différences significatives entre secteur public et secteur privé en ce qui concerne ces deux dimensions.

secteur public/privé	autonomie	marges de manœuvre
Privé	8,22	6,98
Public	7,32	6,02
TOTAL	7,77	6,50

Tableau 4 : Autonomie et marges de manœuvre dans les secteurs publics et privé⁵.

L'autonomie et les marges de manœuvre que se reconnaissent les encadrants du public sont ainsi significativement moindres que dans le privé et ce pour tous les types d'organisations. A cet égard les encadrants des collectivités territoriales et de l'Etat sont logés à la même enseigne. Plus que cela, l'appartenance au secteur public ou privé est le principal facteur expliquant les variations de l'autonomie et des marges de manœuvres, à l'exception de la rémunération et du niveau hiérarchique qui renforcent les différences : faibles autonomie et marges de manœuvre des encadrants de faible niveau hiérarchique dans le secteur public ; fortes autonomie et marges de manœuvre pour les encadrants du privé disposants d'une forte rémunération.

	Privé	Public	TOTAL
N + 1	7,85	<i>6,89</i>	<i>7,30</i>
N + 2	7,56	7,38	7,45
N + 3	8,14	<i>6,86</i>	7,42
sup N + 3	7,97	7,63	7,84
dirigeant	9,05	7,88	8,57
TOTAL	8,24	7,32	7,78

Tableau 5 : Interaction des variables niveau hiérarchique et secteur pour l'autonomie⁶

C'est ainsi que si le niveau hiérarchique semble posséder un impact majeur quel que soit le secteur et que l'autonomie apparaît comme plus importante dans le secteur privé, c'est avant

⁵ Les valeurs du tableau sont les moyennes calculées sans tenir compte des non-réponses. Les paramètres sont établis sur une notation de 1 (Pas du tout d'accord) à 10 (Tout à fait d'accord). Les critères sont discriminants. Les nombres *en gris italique (gras souligné)* correspondent à des moyennes par catégorie significativement *inférieures (supérieures)* (test t) de l'ensemble de l'échantillon (au risque de 95%). Résultats du test de Fisher : autonomie : $V_{inter} = 183,65$, $V_{intra} = 4,98$, $F = 36,86$, $1-p = >99,99\%$

marges de manœuvre : $V_{inter} = 208,82$, $V_{intra} = 6,28$, $F = 33,24$, $1-p = >99,99\%$

⁶ Analyse de la variance à un facteur : - L'effet global de 'niveau' est très significatif ($V_{inter} = 53,00$, $V_{intra} = 4,95$, $F = 42,83$, $1-p = >99,99\%$) - L'effet global de 'secteur public/privé' est très significatif ($V_{inter} = 94,19$, $V_{intra} = 4,97$, $F = 18,97$, $1-p = >99,99\%$) - Les modalités discriminantes (au risque de 95%) sont en gras souligné (gris italique). Analyse de la variance à deux facteurs : - L'effet principal de 'niveau' est très significatif ($V_{inter} = 53,00$, $V_{intra} = 4,77$, $F = 11,11$, $1-p = >99,99\%$) - L'effet principal de 'secteur public/privé' est très significatif ($V_{inter} = 94,19$, $V_{intra} = 4,77$, $F = 19,75$, $1-p = >99,99\%$) - L'interaction de 'niveau' et 'secteur public/privé' est très significative ($V_{inter} = 20,82$, $V_{intra} = 4,77$, $F = 4,37$, $1-p = 99,82\%$)

La dépendance entre 'niveau' et 'secteur public/privé' est très significative. $\chi^2 = 26,36$, $ddl = 4$, $1-p = >99,99\%$. Les nombres en gras ou italique correspondent à des moyennes par catégorie significativement différentes de l'ensemble de l'échantillon (au risque de 95%).

tout aux niveaux inférieurs et à celui des dirigeants que l'on retrouve les écarts les plus importants entre secteur public et secteur privé.

- **Distance aux prescriptions organisationnelles et résistance aux attentes des acteurs**

Le rôle de traduction suppose une capacité de l'encadrant à résister aux prescriptions organisationnelles et aux attentes des différents acteurs susceptibles de lui adresser des prescriptions divergentes voire contradictoires. Les résultats semblent partiellement remettre en cause l'image bureaucratique des encadrants publics comme courroies de transmission, puisque on obtient les mêmes niveaux de réponses dans le public et dans le privé sur la question qui consiste à demander si le rôle de l'encadrant consiste à appliquer et faire appliquer des directives (59,9% dans le secteur privé répondent oui, 59,7% dans le public).

C'est davantage le type d'organisation que son caractère public ou privé qui forme une ligne de fracture en ce qui concerne l'application de directives. En effet, comme le montre le tableau ci-dessous, à l'intérieur du secteur public existent d'importantes différences.

Nature de l'organisation	appliquer directives
Etat	5,34
Autre organisation privée	5,13
Collectivité territoriale	5,03
Hôpital	4,93
Entreprise privée	4,89
Autre organisation chargée de SP	<i>4,46</i>
TOTAL	4,98

Tableau 6 : Application de directives selon la nature de l'organisation⁷

On observe ainsi le niveau significativement élevé d'importance donné par les encadrants de l'Etat au rôle consistant à appliquer et faire appliquer des directives (5,34 sur 8). En revanche, il n'y a pas de différence significative pour les collectivités territoriales et les organisations chargées de la gestion de services publics ont un niveau significativement faible concernant ce critère, montrant par là la diversité interne du secteur public.

Inversement, cette différence est davantage expliquée par le domaine d'activité de l'encadrant que par l'appartenance au secteur public ou privé. Ainsi, les encadrants travaillant dans les domaines de la comptabilité (6,38) et des finances (6,16) sont davantage concernés par l'application de directives, ceux travaillant dans le marketing (4,14) beaucoup moins.

Globalement, les encadrants interrogés estiment principalement avoir à se conformer aux attentes de la hiérarchie et des clients et plutôt avoir à résister aux attentes des subordonnés,

⁷ Les valeurs du tableau sont les moyennes calculées sans tenir compte des non-réponses. Les critères sont discriminants. Les nombres *en gris italique (gras souligné)* correspondent à des moyennes par catégorie significativement *inférieures (supérieures)* (test t) de l'ensemble de l'échantillon (au risque de 95%). Résultats du test de Fisher :appliquer directives : V_inter = 12,27, V_intra = 3,98, F = 3,08, 1-p = 99,07% Les paramètres sont établis sur une notation de 1 (pas du tout d'accord) à 8 (tout à fait d'accord) ;).

même si sur ce dernier point les avis sont plus mitigés (39% des encadrants du privé et 33,9% des encadrants du public estiment avoir à se conformer aux attentes de leurs subordonnés). Il est à noter qu'il existe une différence significative entre encadrants du privé et du public concernant les attentes des usagers, un plus grand nombre d'encadrants du public estimant devoir leur résister, comme le montre le tableau suivant.

résister	aux attentes de votre hiérarchie	aux attentes de vos subordonnés	aux attentes de vos clients / usagers	TOTAL
Privé	19,8%	51,3%	<i>14,1%</i>	100%
Public	18,3%	49,8%	<u>24,0%</u>	100%
TOTAL	19,1%	50,6%	19,1%	100%

Tableau 7 : sentiment de devoir résister aux attentes pour exercer au mieux votre rôle.

Pour autant, cette différence ne doit pas masquer le fait que pour une majorité d'encadrants du secteur public (63,2%), la conformité aux attentes des clients/usagers est une dimension à part entière de la fonction d'encadrement.

Par ailleurs, ce sont les encadrants de l'Etat qui estiment le plus avoir à résister aux usagers, puisqu'ils sont 29,1% dans ce cas contre 13,4% des encadrants des entreprises privées, 21% des encadrants des collectivités territoriales et 18,2% des encadrants des autres organisations chargées de services publics.

L'analyse en composantes principales (figure suivante) de ces variables permet de synthétiser les éléments de compréhension du rôle de traduction.

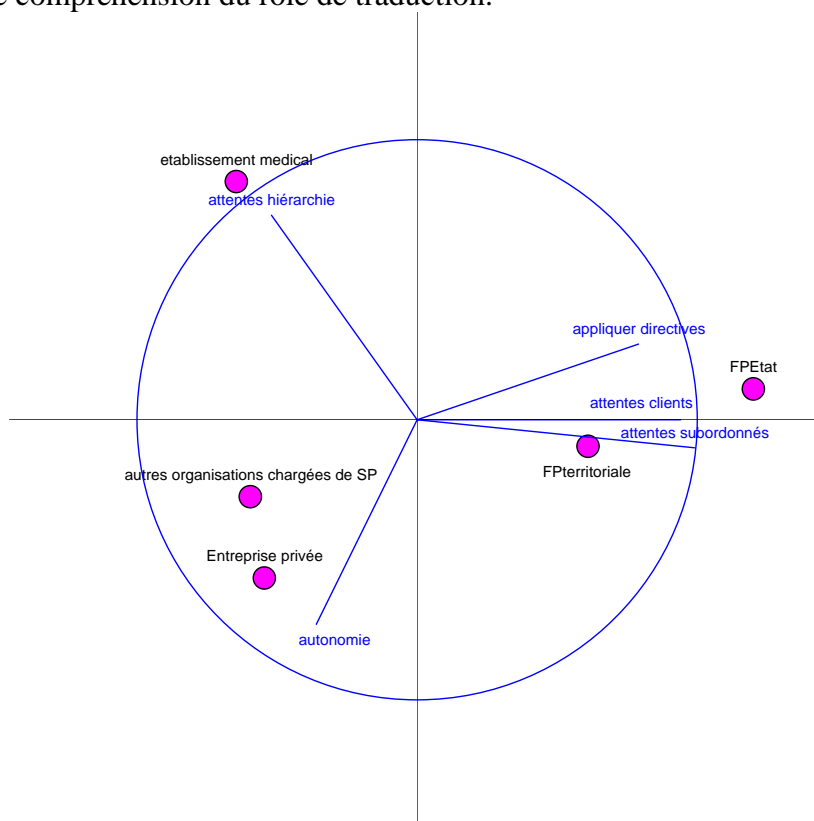


Figure 1 : Analyse en composantes principales des différentes dimensions du rôle de traduction

Cette analyse en composantes principales offre une représentation synthétique du positionnement des encadrants vis-à-vis du rôle de traduction selon le type d'organisation dans lequel ils travaillent. Dans l'entreprise privée le rôle de traduction est avant tout caractérisé par une autonomie importante mais une relative soumission aux exigences des parties prenantes. Dans le cas des organisations publiques, il s'agit plutôt d'appliquer les directives de l'organisation en résistant davantage aux attentes des clients et des subordonnés que de la hiérarchie. On peut alors indiquer que si d'un côté, c'est l'autonomie qui protège l'encadrant, en revanche dans l'autre, et dans une logique toute bureaucratique, ce sont les règles qui constituent le rempart protecteur du manager.

3.2. Le rôle de régulation des relations.

Pour l'ensemble des encadrants ce sont les rôles d'interface et de relations qui semblent les importants et les plus consommateurs de temps.

	Valeur moyenne	Ecart type
Interface avec les subordonnés	6,86	2,02
Interface avec les autres services	6,57	2,11
interface avec la hiérarchie	6,34	2,43
Interface avec l'extérieur	6,11	2,39
Contrôle de ce qui sort	5,71	2,35
reporting	5,53	2,30
Gestion des moyens	5,14	2,45
tâches d'exécution	4,14	2,24
Ensemble	5,80	

Tableau 8 : importance en temps des différents rôles d'encadrement⁸

L'interface avec les subordonnés est au cœur de l'activité d'encadrement (ce qui est peu surprenant). Elle représente le plus important investissement en temps. Ce sont les encadrants qui encadrent le plus de subordonnés qui exercent le plus ce rôle. Le fait d'encadrer des cadres n'a pas pour effet de diminuer le rôle d'interface au contraire : plus l'encadrant encadre de cadres, plus il estime que le rôle d'interface avec les subordonnés est important.

Concernant ces différents rôles, la différence public/privé semble relativement ténue. En effet les rôles d'interface avec les subordonnés et les autres services sont d'importance égale dans le secteur public et le secteur privé. Il est intéressant d'observer que contrairement à certains éléments ressortant de la littérature, il n'y a pas de différence significative non plus en ce qui concerne l'interface avec l'extérieur (partenaires, clients, usagers).

En revanche, le rôle d'interface avec la hiérarchie est plus développé pour les encadrants du public.

secteur public/privé	interface hiérarchie
Privé	<i>6,04</i>

⁸ Réponse à la question « quel investissement en temps consacrez-vous aux activités suivantes ? ». Le tableau présente la moyenne des notations concernant chacune des activités évaluée de 1 (très faible) à 10 (très fort).

Public	<u>6,62</u>
TOTAL	6,34

Tableau 9 : Rôles d'importance temporelle différente pour les encadrants du privé et du public⁹

Les encadrants du public sont davantage que ceux du privé dans des rôles d'interface avec la hiérarchie et dans des rôles de contrôle des productions de leur service. Ils semblent ainsi globalement agir dans un cadre plus hiérarchique.

Cependant, ce sont essentiellement les organisations de l'Etat qui répondent à cette différenciation.

Nature de l'organisation	interface hiérarchie
établissement médico-social	<u>7,50</u>
Etat	<u>6,77</u>
Collectivité territoriale	6,40
autres organisations chargées de SP	6,29
autre organisation privée	6,07
Entreprise privée	<i>6,04</i>
TOTAL	6,33

Tableau 10 : rôles d'exécution, d'interface avec la hiérarchie, de contrôle et de reporting en fonction de la nature de l'organisation¹⁰.

Il est également notable que le travail des encadrants de l'Etat comporte un niveau significativement élevé de tâches d'exécution. On peut donc supposer que les rôles des encadrants de la fonction publique de l'Etat conservent encore des dimensions traditionnelles avec un accent important sur la hiérarchie et le contrôle des actes qui sortent du service, ainsi que des tâches dans lesquelles l'encadrant n'est pas exclusivement un manager mais est également partiellement un exécutant.

Cependant, le niveau élevé d'interface avec la hiérarchie n'est pas uniquement le propre des organisations publiques et d'Etat en particulier. En effet, certaines fonctions sont particulièrement concernées également : l'interface hiérarchique, pour une moyenne globale

⁹ Les critères sont discriminants. Les nombres *en gris italique (gras souligné)* correspondent à des moyennes par catégorie significativement *inférieures (supérieures)* (test t) de l'ensemble de l'échantillon (au risque de 95%).

Résultats du test de Fisher :

interface hiérarchie : $V_{inter} = 75,28$, $V_{intra} = 5,81$, $F = 12,95$, $1-p = 99,96\%$

Contrôler ce qui sort : $V_{inter} = 82,13$, $V_{intra} = 5,43$, $F = 15,13$, $1-p = 99,98\%$

Rendre compte : $V_{inter} = 23,14$, $V_{intra} = 5,26$, $F = 4,40$, $1-p = 96,58\%$

Les paramètres sont établis sur une notation de 1 (Très faible) à 10 (Très fort).

¹⁰ Les valeurs du tableau sont les moyennes calculées sans tenir compte des non-réponses.

Les critères discriminants sont interface hiérarchie et contrôle. Les nombres *en gris italique (gras souligné)* correspondent à des moyennes par catégorie significativement *inférieures (supérieures)* (test t) de l'ensemble de l'échantillon (au risque de 95%).

Résultats du test de Fisher : tâches exécution1 : $V_{inter} = 8,87$, $V_{intra} = 4,99$,

$F = 1,78$, $1-p = 88,66\%$ interface hiérarchie : $V_{inter} = 20,40$, $V_{intra} = 5,76$, $F = 3,54$, $1-p = 99,63\%$

Contrôler ce qui sort : $V_{inter} = 26,09$, $V_{intra} = 5,43$, $F = 4,81$, $1-p = 99,97\%$

Rendre compte : $V_{inter} = 6,74$, $V_{intra} = 5,25$, $F = 1,28$, $1-p = 73,20\%$

Les paramètres sont établis sur une notation de 1 (Très faible) à 10 (Très fort).

de 6,33, est de 7,52 pour les encadrants travaillant dans le domaine de la logistique, 7,03 et 7,02 pour la comptabilité et la finance et 6,96 pour la GRH, alors que le chiffre n'est que de 6,77 en moyenne pour les agents de l'Etat.

Il semble donc que le caractère fermé des organisations publiques, aussi bien entre les niveaux hiérarchiques, entre les services et avec l'extérieur ne soit pas vérifié par nos résultats. Ainsi, soit les organisations publiques ont connu sur ce point une véritable évolution, soit ce sont les organisations privées qui sont moins ouvertes que la littérature sur les travers des organisations publiques ne le laisse entendre.

Ainsi, du point de vue du rôle de régulation des relations, il semble que le manager public ait un rôle tout à fait similaire à celui de son homologue du secteur privé. La régulation des relations constitue donc un rôle commun aux encadrants des différents types d'organisations.

3.3. Rôle de gestion des performances : de la contrainte au contrôle

Nous pouvons observer une différence quand à la maîtrise des externalités telle qu'elle est développée dans le secteur public et dans le secteur privé. Les rôles de contrôle de ce qui sort du service sont davantage développés chez les encadrants publics. Cependant la différence public/privé est surtout sensible dans l'opposition entre encadrants de l'Etat et encadrants des entreprises privées.

Nature de l'organisation	Contrôler ce qui sort
Une entreprise privée	5,42
Fonction Publique d'Etat	6,28
Fonction Publique Territoriale	5,84
autres organisations chargées de Service Public	5,39
autres organisations privées	5,07
Fonction publique hospitalière	5,43
TOTAL	5,68

Tableau 11 : Rôle de contrôle des productions de service selon la nature de l'organisation¹¹

On retrouve donc le constat que les encadrants publics exercent leurs fonctions davantage sous contrainte que les encadrants du privé, et ce de manière plus prononcée dans la fonction publique d'Etat. Les organisations publiques demeurent plus centralisées et hiérarchisées. Par ailleurs, le caractère politique de l'action publique conduit certains encadrants à devoir verrouiller de manière significative les externalités de leurs services. Cependant, il reste à mentionner que ces différences demeurent relativement faibles.

Concernant le pilotage des objectifs, en revanche, les encadrants du public semblent un peu moins sous pression que leurs homologues du privé.

¹¹ Les valeurs du tableau sont les moyennes calculées sans tenir compte des non-réponses.

Les critères discriminants sont interface hiérarchie et contrôle. Les nombres *en gris italique (gras souligné)* correspondent à des moyennes par catégorie significativement *inférieures (supérieures)* (test t) de l'ensemble de l'échantillon (au risque de 95%). Résultats du test de Fisher : Contrôler ce qui sort : $V_{inter} = 26,09$, $V_{intra} = 5,43$, $F = 4,81$, $1-p = 99,97\%$. Les paramètres sont établis sur une notation de 1 (Très faible) à 10 (Très fort).

Les rôles définis par les encadrants publics et les encadrants privés sont très proches les uns des autres : A la question « pour vous manager c'est quoi ? » les réponses sont très similaires à l'exception de celles portant sur le fait de subir les contradictions de l'organisation.

	Jouer le jeu de la direction	Soutenir mes subordonnés	Atteindre les objectifs fixés	Jouer avec les règles	Se donner les moyens	Subir les contradictions	Se dévouer complètement	Savoir prendre du recul
Privé	3,0%	24,4%	39,5%	7,0%	22,9%	4,7%	3,4%	38,8%
Public	2,0%	20,0%	39,3%	9,6%	20,2%	10,4%	2,2%	37,1%
TOTAL	5,0%	44,5%	78,9%	16,6%	43,1%	15,1%	5,6%	75,9%

Tableau 12 : Représentation du rôle de l'encadrant

Les seules variations existant entre les réponses des encadrants privés et des encadrants publics concernent le fait de subir les contradictions de l'organisation, qui est deux fois plus cité par les encadrants publics.

Ce fait est intéressant car il laisse supposer que les encadrants publics sont davantage soumis à des contradictions que leurs homologues du privé :

- contradictions entre injonctions managériales et fonctionnements bureaucratiques ;
- contradictions entre les attentes des différentes parties prenantes de l'action publique ;
- contradictions entre les logiques de court terme et de long terme ;

Néanmoins, cette dimension reste un facteur de différenciation modeste comparé aux réponses très convergentes des encadrants interrogés sur le fait d'atteindre les objectifs, de prendre du recul, de soutenir les subordonnés...

La première réponse qui définit le management se réfère d'une manière peu surprenante à l'accomplissement d'objectifs. On retrouve donc aussi bien chez les encadrants du public que chez ceux du privé cette manière contemporaine de définir une fonction managériale. Et pourtant, c'est autour de ces objectifs que les encadrants du public et du privé se différencient le plus.

secteur public/privé/ Fixation des objectifs	C'est vous qui les fixez	ils sont négociés	ils sont imposés	TOTAL
Privé	25,6%	60,6%	13,4%	100%
Public	19,4%	59,9%	19,8%	100%

Tableau 13 : Modes de fixation des objectifs selon les secteurs

Si la majorité des encadrants, privés comme publics, estime avoir des objectifs négociés, c'est dans le secteur public qu'on trouve le plus d'encadrants qui considèrent leurs objectifs comme imposés. Cela est lié au fait que dans de nombreuses organisations publiques les objectifs qui arrivent au niveau des managers sont des objectifs qui sont construits à un niveau central et qui sont ensuite déclinés de manière directive entre les unités. Ce constat rejoint celui des effets de la centralisation des organisations publiques sur l'activité des encadrants.

On retrouve d'ailleurs, si l'on affine ces résultats, un nombre particulièrement peu élevé d'encadrants de l'Etat qui fixent eux même leurs résultats et qui donc sont dans des

organisations particulièrement centralisées. Cependant, il y a peu de lien entre la manière dont les objectifs sont fixés et le niveau de pression qu'ils représentent pour les encadrants. Parmi les encadrants qui estiment fixer eux même leurs objectifs, 78,4% estiment ces objectifs difficiles à atteindre, chiffre qui est identique parmi ceux qui estiment que leurs objectifs sont négociés.

Ainsi la pression des objectifs semble moins provenir de leur mode de négociation que du lien qui est réalisé entre l'atteinte des objectifs et les systèmes de gestion des encadrants. Et à cet égard, les encadrants du public demeurent en majorité dans une situation dans laquelle une non atteinte des objectifs affecte peu leur rémunération contrairement aux encadrants du privé qui ressentent un impact beaucoup plus fort.

Leur importance dans la rémunération des encadrants manifeste cette différence de pression :

secteur public/privé/ Rémunération sur objectifs	ils ne sont pas liés à votre rémunération	ils ont un impact limité sur votre rémunération	ils ont un impact fort sur votre rémunération	TOTAL
Privé	23,1%	45,2%	28,9%	100%
Public	69,6%	24,4%	4,2%	100%

Tableau 14 : Modes de rémunération des objectifs selon les secteurs

Ainsi, dans plus de 70% des cas, les objectifs n'ont pas d'impact sur la rémunération des encadrants du secteur public alors que ce n'est le cas que pour moins d'un quart des encadrants du privé.

Par ailleurs on retrouve des éléments autour du caractère moins clair des objectifs pour les encadrants du secteur public. Ceux-ci expriment en effet un niveau significativement moins élevé d'assurance dans le fait que leurs missions sont bien définies.

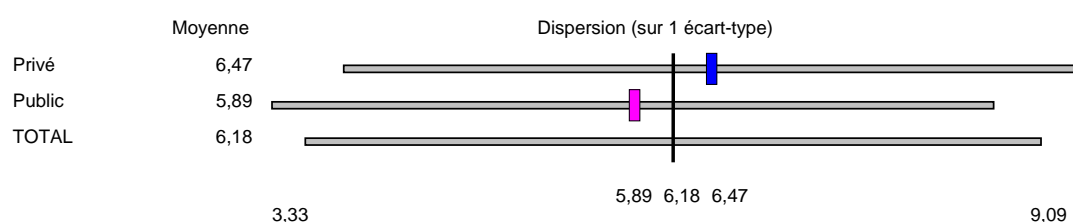


Figure 2 : Score de définition de la mission en fonction du secteur¹²

Ainsi, notre enquête semble démontrer que dans le cas français, l'affirmation selon laquelle les objectifs des encadrants publics sont plus flous et moins clairs pourrait se vérifier, même si là encore les écarts-types observés montrent les limites des différences observées dans les moyennes.

¹² Résultats du test de Fisher :

def mission : $V_{inter} = 76,50$, $V_{intra} = 6,71$, $F = 11,39$, $1-p = 99,91\%$. Les paramètres sont établis sur une notation de 1 (Pas du tout d'accord) à 10 (Tout à fait d'accord).

La mise en perspective de ces différentes variables permet de mieux saisir les différences sectorielles associées au rôle de pilotage de la performance (figure suivante).

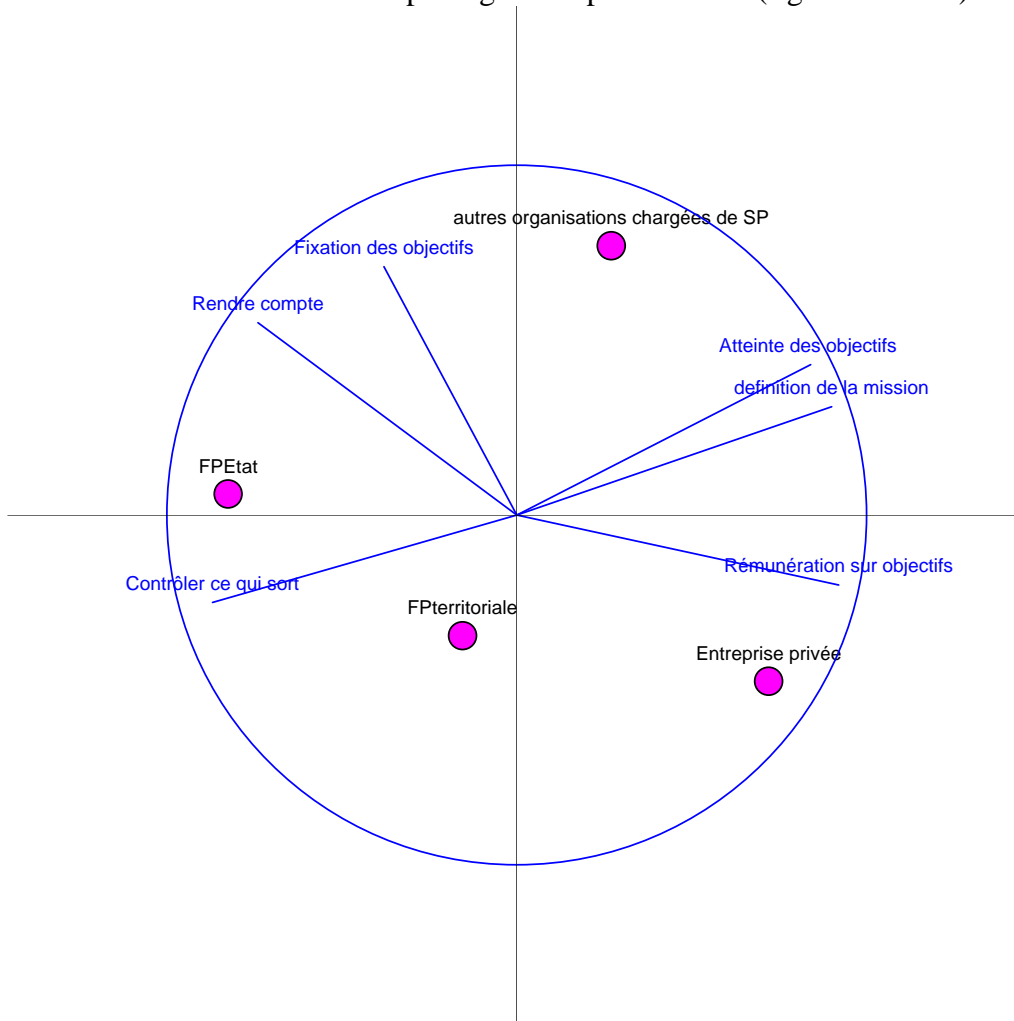


Figure 3 : Analyse en composantes principales des différentes dimensions du rôle de pilotage de la performance

Le rôle de gestion des performances, s'il est fondamental dans le public comme dans le privé, présente des caractéristiques assez différentes dans chacun de ces contextes :

- les objectifs, plus clairs et atteignables dans le secteur privé, exercent une pression supérieure sur les encadrants et leur travail ;
- en revanche dans le public, le pilotage s'opère davantage à travers un double contrôle entrée/sortie.

3.4. Le rôle d'adaptation des ressources : une communauté de perceptions

En revanche, en ce qui concerne le rôle d'adaptation des ressources, les différences public privé sont relativement faibles : il n'existe pas de différence notable dans l'importance accordée à la gestion des moyens, même si cette préoccupation semble plutôt concerner les dirigeants de la fonction publique de l'Etat.

Type d'organisation \ niveau hiérarchique	N + 1	N + 2 et N + 3	sup N + 3	dirigeant	TOTAL
Entreprise privée	5,32 (61)	5,11 (145)	5,25 (101)	5,37 (132)	5,25 (439)
autres organisations chargées de SP	5,60 (20)	4,81 (36)	4,72 (18)	6,00 (22)	5,23 (96)
FPEtat	3,57 (42)	4,92 (110)	5,21 (24)	6,21 (47)	4,97 (223)
FPterritoriale	5,00 (16)	5,00 (39)	4,47 (17)	5,67 (21)	5,05 (93)
TOTAL	4,79 (139)	5,00 (330)	5,10 (160)	5,64 (222)	5,15 (851)

Tableau : Analyse de la variance de la gestion des moyens en fonction du niveau hiérarchique et du type d'organisation¹³

La gestion des moyens semble donc essentiellement commune aux différents types d'organisations, même si elle dépend faiblement du niveau hiérarchique.

Comme les encadrants du secteur privé (45,8 %), les encadrants publics (40,3 %) estiment que manager, c'est aussi se donner les moyens de son action. Ceci met en évidence le sentiment de maîtrise de l'allocation des moyens qu'éprouvent les encadrants. Ainsi, ils considèrent ne pas subir les processus managériaux autant qu'on aurait pu le croire *a priori*.

Conclusion

Les résultats de cette étude montrent que les rôles associés au travail d'encadrement ne se différencient pas aussi caricaturalement que l'on aurait pu le penser *a priori*. Une grande partie des rôles de l'encadrement sont similaires quelle que soit l'organisation. L'encadrant gère les moyens à sa disposition et régule en grande partie les relations de la même manière, qu'il appartienne au secteur public ou qu'il soit du ressort du secteur privé.

C'est dans les rôles de traduction et de pilotage des performances que se manifestent les principales différences. Si la question du pilotage de la performance est particulière, c'est du fait d'une différence sensible de perceptions selon les organisations de la notion même de ce

¹³ Les valeurs du tableau sont les moyennes de la variable Gérer les moyens pour chaque couple de citations.

Analyse de la variance à un facteur :

- L'effet global de 'type organisation_T' n'est pas significatif (V_inter = 4,36, V_intra = 5,88, F = 2,22, 1-p = 46,92%)

- L'effet global de 'niveau' est peu significatif (V_inter = 12,30, V_intra = 5,80, F = 2,12, 1-p = 90,55%)

- Les modalités discriminantes (au risque de 95%) sont encadrées

Analyse de la variance à deux facteurs :

- L'effet principal de 'type organisation_T' n'est pas significatif (V_inter = 4,36, V_intra = 5,68, F = 0,77, 1-p = 48,41%)

- L'effet principal de 'niveau' est peu significatif (V_inter = 12,30, V_intra = 5,68, F = 2,16, 1-p = 91,07%)

- L'interaction de 'type organisation_T' et 'niveau' est très significative (V_inter = 18,36, V_intra = 5,68, F = 3,23, 1-p = 99,92%)

Attention, la dépendance entre 'type organisation_T' et 'niveau' est très significative. $\chi^2 = 31,54$, ddl = 9, 1-p = 99,98%.

Les nombres encadrés correspondent à des moyennes par catégorie significativement différentes de l'ensemble de l'échantillon (au risque de 95%).

qu'est la performance et de la manière que l'on peut avoir de la produire, la maintenir ou la préserver. En ce qui concerne le rôle de traduction, celui-ci semble intimement lié à la production et à la maintenance des règles dans l'organisation. Dans les organisations publiques, on observe une traduction centrée sur la résistance aux usagers alors que dans le secteur privé, la traductions emble plus reposer sur l'autonomie des acteurs.

Au vu de notre étude, la nature plus ou moins bureaucratique du fonctionnement de l'organisation semble liée à la manière d'exercer les rôles de traduction et de pilotage de la performance. C'est pourquoi les managers des organisations intermédiaires, qu'il s'agisse de structures de droit privé exerçant une mission de service public ou de d'organisations publiques à « bureaucratie amoindrie » comme les collectivités locales, se trouvent dans une situation intermédiaire aussi bien en matière de traduction que de pilotage de la performance.

Cependant, il convient de préciser qu'il existe des situations très diverses d'un type d'organisation à un autre, même appartenant au même secteur.

Les rôles des encadrants semblent donc avant tout associés à leur contexte organisationnel. En effet, si le rôle de traduction et celui de pilotage des performance apparaissent comme très différents entre les managers publics et privés, c'est avant tout du fait de réelles oppositions dans les modes de régulation de l'activité de chacun de ces types d'organisation.

Ainsi, la dialectique de l'autonomie et du contrôle semble pertinente pour interpréter les situations des encadrants. Dans les organisations privées, les encadrants disposent d'une autonomie large associée à un contrôle construit notamment sur la rémunération liée à l'atteinte des objectifs. Les encadrants publics s'inscrivent plutôt dans un système de règles ; il s'agit pour eux d'appliquer les directives en s'adaptant aux contraintes des parties prenantes.

Le management des rôles des encadrants consiste donc à penser l'organisation pour permettre aux acteurs de s'emparer de leur fonction dans le cadre qui leur est proposé. L'adaptation des individus est potentiellement importante, il reste donc à en permettre l'expression et la régulation.

Bibliographie

Allison (1983) "Public and private management: are they fundamentally alike in all unimportant respects?", in K.L. Perry & J.L. Kraemer (eds), *Public Management* (p 72-93), Palo Alto CA: Mayfield.

Askenazy P. (2005), « Sur les sources de l'intensification », *Revue économique*, vol 56, 2005/2, p 217-236.

Avril et Cartier (2005), « Le rapport aux services publics des usagers et agents de milieux populaires : quels effets des réformes de modernisation ? », *Sociétés contemporaines*, 2005-2 (n°58), p5-18.

Bodiguel, J. L. (1996), « Les fonctionnaires en proie au changement", in *Le service public en recherche, quelle modernisation ?*, sous la direction de GREMION C. et FRAISSE R., Paris, p 91 à 101.

Boyne G.A. (2002), "Public and private management: what's the difference?", *Journal of management studies*, 39:1, January 2002.

- Bozeman B. & Bretschneider S. (1994), "The public puzzle in Organization theory: a test of alternative explanations of differences between public and private organizations", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4:2, p 197-223.
- Bozeman, B. and Kingsley, G. (1998). 'Risk culture in public and private organizations', *Public Administration Review*, 58, 109–18.
- Chevallier J. (1997), « La gestion publique à l'heure de la banalisation », *Revue Française de gestion*, n°, septembre-octobre, p 26-37.
- Cieutat B. (1994), « Prospective de l'encadrement public », in *Revue Française d'Administration Publique*, n°70, avril-juin, p 209 à 201.
- Crozier, M. (1963), *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 82 p.
- Demmke C. (2004), *European Civil Services between Tradition and reform*, European Institute of Public Administration.
- Desmarais C. et Abord de Chatillon E., (2007), *L'encadrant traducteur, entre allégeance et déviance*, note de recherche IREGÉ, Université de Savoie.
- Desmarais C. et Jameux C. (2001), « L'encadrement dans les collectivités locales : de la responsabilité à la responsabilisation », *Revue Politiques et Management Public*, volume 19, n°3, septembre, p 101-119.
- Devetter F.X. (2004), « Le temps de travail des agents publics: un régime temporel spécifique? », dans Deroche L. et Jeannot G. *L'action publique au travail*, Octares, p 235-242.
- Dupuy F. (1998), *Le client et le bureaucrate*, Dunod, PARIS. Prix Manpower 1998. [1999 *The customer's victory. From corporation to cooperation*. Mac Millan Business, London and Indiana University Press, BLOOMINGTON.]
- Farnham D. & Horton S. (1996), "Managing public and private organizations", in Farnham D. & Horton S. (Eds), *Managing the new public services*, London, Macmillan.
- Fombonne J. (2001), *Personnel et DRH. L'affirmation de la fonction Personnel dans les entreprises (France, 1830-1990)*, Vuibert, Paris, 778 p.
- Guignon N. et Vinck L. (2003), Les Conditions de travail dans la fonction publique, *Premières Synthèses*, Octobre 2003, n°40.1.
- Hall R.H. (2002), *Organizations: Structure and Process*, 8th edition, Upper Saddle River, NJ: Prentice hall.
- Kaufman (1981), *The administrative behaviour of federal bureau chiefs*, Washington DC, The Brooking institution.
- Knott (1993), "Comparing public and private management: cooperative effort and principal agent relationships", *Journal of public administration research and theory*, 3, 93-119.
- Laufer R. (2004), "Approche anthropologique des mutations de la distinction public/privé; comparaison des cas de la France et des Etats Unis", *Politiques et Management Public*, V22, n° 3, septembre, p 1-42.
- Louart (1997), « Structures organisationnelles : vers un continuum public privé », *Revue Française de Gestion*, numéro spécial Public/privé, n°115, septembre octobre, p 14-24.

- Mintzberg H. (1973), *The Nature of Managerial Work*, Prentice Hall, Traduction française, 1984, "Le Manager au quotidien, les dix rôles du cadre", Les Editions d'Organisation, Paris, 220 p.
- Noordegraaf, M. Stewart, R. (2000) Managerial behaviour research in private and public sectors: Distinctiveness, disputes and directions. *Journal of Management Studies* 37(3) 427-443.
- Nutt P. and Backoff R. (1993), "Organizational publicness and its implication for strategic management", *Journal of public administration research and theory*, 3, 209-231.
- Peretti J. M. (1996) (sous la direction de), Tous D. R. H. *Pratique de Gestion des Ressources Humaines à l'usage des dirigeants et superviseurs*, Les Editions d'Organisation.
- Pollitt C. (2003), *The essential Public Manager*, Mac Graw Hill.
- Poole M., Mansfield R., Martinez-Lucio M & Turner B. (1995), "Change and continuities within the public sector: contrast between public and private sector managers in Britain and effects of the Thatcher years", *Public Administration*, vol 73, summer 1995 (271-286).
- Rainey (1989), "Public management: recent research on the political context and managerial roles, structures and behaviors", *Journal of Management*, vol 15, N°2, p 229-250.
- Rainey H. G. & Bozeman B. (2000), "Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10:2, p 447-469.
- Rainey H. G. (2003), *Understanding and managing public organizations*, 3rd edition, San Francisco, Joey Bass/Wiley.
- Rainey H.G. & Chun Y.H. (2005), "Public and private management compared", in Ferlie E., Lynn L.E. and Pollitt C., *Oxford Handbook of public management*, p 72-102, Oxford University Press.
- Reynaud J. D. (1989), *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Armand Colin, 306 p.
- Roché J. (1999), *Le temps de travail dans les trois fonctions publiques : rapport au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation*, Paris, La Documentation française.
- Rousseau A. et Warnotte G. (1994), "La responsabilisation des cadres face à la qualité totale : un construit social ?", *Gérer et Comprendre*, 12/94, p 31-40.
- Shim D-S., (2001), « Recent Human Resources Development in OECD Member Countries », *Public Personnel Management*, Volume 30, n°3, Fall.
- Stryker S. et Statham A. (1985), « Symbolic Interaction and Role Theory », in Lindsey G. and Aronson E., *Handbook of Social Psychology*, vol 1, p 311-378.