

APPORTER LES CROISSANTS N'EST PAS UN OUTIL MANAGÉRIAL

*13 Propositions pour un
management du 21^e siècle*

Fonction publique du
21^{ème} siècle - FP21

www.fp21.fr

FP
21



Ceci n'est pas un outil managérial

LE MANAGEMENT PUBLIC QUE NOUS SOUHAITONS

INTRODUCTION

Selon le rapport sur l'état de la fonction publique édition 2021, (1) 91% des postes offerts aux recrutements externes sont pourvus pour la fonction publique d'Etat, mais ce chiffre est en baisse par rapport à l'année précédente. Sur le nombre total d'inscrits, la part des candidats présents à la première épreuve des concours d'entrée dans la fonction publique d'Etat (FPE) diminue sans cesse au cours de ces dix dernières années, avec une baisse globale de la sélectivité des recrutements externes. Une dynamique similaire est constatée pour la fonction publique territoriale (FPT) : les recrutements externes sur concours baissent de 14% en 2019. La fonction publique hospitalière (FPH) est le versant qui compte le plus de jeunes (17,9% des agents ont moins de 30 ans) néanmoins cette part des jeunes est en baisse continue depuis six ans. C'est aussi le versant de la fonction publique qui pâtit d'un solde des mobilités inter-versants négatif (c'est à dire que la mobilité entre versants s'opère le plus souvent de la FPH vers la FPE et la FPT plutôt que l'inverse).

Ces données font directement écho aux enjeux actuels d'attractivité (2) des métiers du secteur public et de la fonction publique. Pour une grande majorité d'agents publics, la satisfaction au travail et l'utilité sociale constituent les deux premières sources de motivation, facteurs de leur engagement (3). La crise sanitaire de 2020 a toutefois remis aux devants de la scène médiatique la force et la vitalité de ces agents mais aussi les dysfonctionnements internes aux organisations et services publics, les nécessités de leur transformation, avec le défi d'y retrouver ce sentiment d'utilité et de satisfaction.

L'adhésion aux principes et aux valeurs du service public n'est plus suffisante pour garantir l'engagement des agents, notamment des plus jeunes, à servir l'intérêt général. Les modes de management appliqués dans nos administrations et établissements publics sont devenus un facteur d'attractivité incontournable ou bien le point d'achoppement qui peut faire fuir les nouvelles recrues. En effet, c'est dans la qualité du management - la manière dont nous choisissons de « tenir les rênes » - que l'impact d'une organisation sur le bien-être et l'efficacité des femmes et des hommes peut varier. Et nous avons fait un constat : celui de l'impatience et des fortes attentes des jeunes agents publics pour un modèle de management qui simplifie l'action publique et permet surtout à chacun et chacune de grandir personnellement et professionnellement.

1. Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2021, https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/rapport_annuel/RA_2021_web.pdf

2. Bastien Scordia, Acteurs Publics, "Le gouvernement veut rendre la fonction publique territoriale plus attractive", consulté le 17 octobre 2021

3. L'enquête électorale française : comprendre 2017, SciencesPo

UN GROUPE DE TRAVAIL DÉDIÉ

Au printemps dernier, lorsque nous avons demandé à nos membres quels étaient les thèmes phares qu'ils souhaitent nous voir aborder pour 2021, l'innovation managériale est arrivée en tête.

Au terme d'une année plus que particulière qui est venue bousculer nos manières de faire, de communiquer et donc de manager, la question d'un renouveau dans nos pratiques fait de plus en plus de bruit.

C'est pourquoi, au courant de l'été, nous avons constitué un groupe de travail composé de membres qui souhaitent s'attaquer à ces questions. Après de nombreux échanges entre agents de toutes les fonctions publiques, nous avons pu dresser quelques constats auquel nous souhaitons répondre par des propositions concrètes ici présentées.

Nous espérons ainsi proposer des pistes pragmatiques pour permettre au management public d'amorcer sa transition.

Aujourd'hui, la recherche d'un emploi est alimentée par de nouvelles préoccupations telles que la qualité de vie au travail, l'inclusion, la lutte contre les violences sexistes et morales ; en plus d'une modification du rapport des individus à la société. L'administré est ainsi devenu un « usager-citoyen » et la notion traditionnelle d'intérêt général s'est étoffée de considérations notamment liées à ce que l'on appelle la « responsabilité sociale et environnementale » des organisations. Ce contexte est celui des nouvelles générations prises dans une quête de sens au sein de leur activité professionnelle. Cependant, cet élan se heurte à des contradictions incarnées par certaines pratiques managériales persistantes qui - telles que décrites par nos membres - soulèvent de multiples questions.

Dans ce travail de réflexion collective, il s'est agi de faire un pas de côté en s'intéressant principalement au rôle du manager et aux moyens à mettre en œuvre pour que le management soit aussi considéré comme un art, celui des relations, dépassant ainsi l'attention portée uniquement aux techniques de gestion (planifier, coordonner, diriger, organiser, contrôler) visant à utiliser les ressources humaines et matérielles d'une organisation pour atteindre ses buts et objectifs d'activité.

Nous pensons que trois virages sont à prendre pour changer nos pratiques managériales :

- Miser sur le capital humain pris au sens individuel : le collaborateur n'est pas qu'une ressource. Il est aussi et surtout un sujet en croissance et c'est à son manager de l'aider à croître sur le terrain professionnel.
- Miser sur le collectif pour que l'atteinte des objectifs de performance re-prennent une ampleur noble, avec un impact positif sur les agents qui soit indétachable d'une reconnaissance concrète de leur implication.
- Investir sur le manager : si son rôle est celui de donner le tempo, il n'en reste pas moins un collaborateur à part entière qui doit continuer de se former et de, lui aussi, grandir professionnellement et personnellement.

Cette note formule **13 propositions** issues d'une réflexion collective des membres du réseau FP21 pour que le management public soit centré sur la valorisation du capital humain, la construction et la reconnaissance des collectifs de pairs et la structuration d'une stratégie managériale systématique et partagée pour nos organisations.

13 Propositions

1 - Recruter : une compétence à enseigner aux managers

2 - Normaliser le tutorat professionnel pour intégrer les agents publics primo-arrivants

3 - Reconnaître les compétences managériales au-delà des questions de catégorie hiérarchique

4 - Accentuer la collaboration entre les managers et les RH : former des binômes

5 - Banaliser la notion de « supérieur fonctionnel » : penser en termes de processus et non plus en termes d'organigramme

6 - Développer les laboratoires d'open innovation dans les administrations et établissements publics des trois versants

7 - Diffuser les outils de la DINUM pour permettre aux fonctionnaires de travailler de manière collaborative

8 - Prendre en compte les retours collectifs d'expérience dans la conduite des projets futurs

9 - Rendre le référentiel sur les compétences managériales des cadres dirigeants de l'Etat universel et incarner son application

10 - Faciliter l'accès aux formations managériales

11 - Construire des sections et des parcours RH dédiés aux jeunes managers

12 - Favoriser les cercles de co-développement pour les managers en transversalité entre les trois fonctions publiques

13 - Formaliser systématiquement une stratégie managériale pour chaque administration basée sur le référentiel managérial national

PARTIE 1 - DÉVELOPPER LE CAPITAL HUMAIN DE CHACUN : LE RÔLE DU MANAGER

Un agent est plus qu'une simple ressource au sein de l'organisation, c'est un sujet en croissance, et ce, quelque soit sa catégorie. Le capital humain, comme le définit Joseph Stiglitz, est « l'ensemble des compétences et de l'expérience accumulées qui ont pour effet de rendre les salariés plus productifs » (4). Aujourd'hui, cette vaste notion doit être maîtrisée par les managers et intégrée dans leurs pratiques dès le recrutement, au moment de l'intégration, puis au quotidien pour détecter les talents, susciter et faire vivre le sentiment d'utilité, faire grandir les collaborateurs. Trop longtemps cantonné à une gestion technique des ressources humaines, le rôle du manager public doit évoluer vers cette gestion des talents pour attirer et retenir les collaborateurs à potentiel dont le recrutement et le processus d'évolution des carrières sont des aspects clés.

Proposition 1 - Recruter : une compétence à enseigner

En 2008, le rapport Desforges sur le contenu des concours d'accès à la fonction publique relevait qu'intégrer la fonction publique d'Etat était un « parcours de sélection plus que de recrutement [...] : les concours de la fonction publique de l'Etat [...] sont des machines à sélectionner des candidats sans objectif précis en termes d'emplois à pourvoir, plutôt que des actes de recrutement visant à satisfaire à un emploi clairement défini » (5). En 2020, la DGAFP lançait à raison un plan d'actions interministériel visant le renforcement et la professionnalisation de la fonction recrutement (6). Cet objectif a par ailleurs été identifié comme prioritaire en 2019 en figurant dans la liste des « objets de la vie quotidienne » (7) établie par le gouvernement dans le cadre des plans de transformation ministériels (8).

Sur le terrain, le recrutement est une fonction essentielle dans les trois versants de la fonction publique et doit être maîtrisée par le manager qui pilote, coordonne, porte une vision pour son service ou son organisation au service d'un projet. Pour ce faire, son implication dans le recrutement des agents qui composent son équipe ne peut plus être optionnelle et doit s'envisager également à double sens en sortant des relations managériales classiques : avant de prendre un (premier) poste, tout jeune agent est légitime à souhaiter rencontrer plus franchement son futur n+1 et parfois même à souhaiter le choisir - gage de motivation, de sécurité émotionnelle et de performance.

« Au quotidien, c'est avec l'équipe, les collègues qu'on travaille. Pourtant, ce n'est qu'au premier jour qu'on les rencontre, et pas avant le recrutement. Et si le feeling ne passe pas, on est bloqué, difficilement possible de faire marche arrière. »

Au sein de la collectivité de la mairie de Clamart, lorsqu'une personne candidate sur un poste, son CV est accessible au service des ressources humaines, mais également au directeur du service concerné ce qui permet l'implication active des managers dans le recrutement qui vont pouvoir contacter eux-mêmes les candidats. Le manager est ici la première porte d'entrée pour le candidat, ce qui augmente la capacité de ce dernier à se projeter au plus juste dans le poste, de questionner les missions qui lui seront confiées et d'entamer directement les échanges. Parce que le manager est le mieux placé pour valoriser le poste qu'il propose, son rôle doit davantage être mis en avant lors du recrutement, avant même celui des ressources humaines.

L'art de Savoir recruter, l'Ecole du Recrutement (9) en a fait sa marque de fabrique en proposant des formations professionnelles pour « devenir recruteur » : établir la bonne fiche de poste, savoir dire non, repérer les qualités incontournables... Ce à quoi nous pouvons ajouter le fait de savoir éviter les biais cognitifs et donner de l'importance aux compétences nouvelles telles que les *soft skills*. **Ce savoir-faire ne s'invente donc pas et son enseignement devrait figurer au plus tôt dans les formations initiales des agents publics.**

4. Définition de Joseph Stiglitz

5. Rapport sur le contenu des concours d'accès à la fonction publique d'Etat, C. Desforges, 2008

6. Rapport annuel sur l'état de la Fonction publique 2021, p.19

7. <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/opedata/RINFANR5L15B3227.html>

8. Voir le programme Action Publique 2022 (AP 2022)

9. Créée en 2018 par Laurent Brouat

Proposition 2 - Normaliser le tutorat professionnel pour intégrer les agents publics primo-arrivants

Après l'étape du recrutement, l'accueil du nouvel agent se prolonge par son intégration. Réussir une intégration, c'est amorcer une certaine fidélité chez le collaborateur. Encore une fois, souvent apanage du service ou de la direction des ressources humaines, chaque manager doit apporter, en proximité, les conditions d'une intégration réussie : proposer lui-même les documents et le matériel nécessaires, et accompagner son nouvel agent (un tel socle existe d'ores et déjà suite au travail de La Fabrique RH sur le sujet et mériterait d'être diffusé (10)).

« J'ai eu la chance d'être accueilli par un manager sympathique, qui a pris le temps de me former à un nouveau poste en m'expliquant surtout les tenants et aboutissants des missions puis de certains dossiers. J'ai pu me construire, acquérir une plus grande autonomie de travail au gré de ma prise en main du poste, passant d'une relation descendante à une construction partagée des tâches et des missions. »

Un sondage interne à FP21 sur la prise du premier poste montre que souvent les jeunes recrues se trouvent presque démunies à leur arrivée pour appréhender les spécificités du secteur, les codes et les coutumes.

Proposition 3 - Reconnaître les compétences managériales au-delà des questions de catégorie hiérarchique

Si le rôle du manager est d'accompagner ses équipes vers plus d'autonomie, cela passe par être en capacité de favoriser la montée de chacun en responsabilité.

« Lors de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires, en tant que directeur de l'éducation, le DGS m'a demandé de présenter un projet dont les objectifs étaient qualité de l'offre de service et respect budgétaire. J'avais carte blanche pour les propositions tant que ces objectifs étaient respectés. Il m'a laissé faire des propositions, des expérimentations et ainsi j'ai pu améliorer le projet, le modifier, organiser les rencontres avec les partenaires... Ce DGS avait bien compris que pour mener à bien je devais me l'approprier à 100% et en être le concepteur. »

« Dans mon poste actuel, je trouve que le management est très plaisant. Ma cheffe m'accorde une grande autonomie sur de nombreux sujets. »

« J'ai eu l'occasion d'être recrutée pour réorganiser un service regroupant différentes entités. J'ai fait en sorte que chacun puisse avoir une vision claire de sa place dans l'organisation, de son rôle, et de ses missions. J'ai ensuite essayé de rendre chaque personne autonome et complémentaire dans l'équipe. Au bout de 2 ans, l'équipe fonctionnait sans moi. Je n'intervenais que pour gérer les cas problématiques et pour gérer la cohésion et l'animation hebdomadaire. »

Donner de l'autonomie et des responsabilités à ses équipes revient à accorder de la confiance a priori. Accorder de la confiance aux agents a priori, dans la mesure du raisonnable, c'est installer la relation managériale de façon à créer un terrain favorable à l'essai et à l'expérimentation et donc à l'acquisition et l'accumulation d'expériences pratiques et diverses, indispensables à l'évolution des compétences et à la progression individuelle.

Ce terrain favorable doit être ouvert à toutes et tous indépendamment de la catégorie hiérarchique. La répartition actuelle des agents publics en plusieurs catégories d'emploi, qui distingue les agents occupant des fonctions d'exécution (catégorie C), les cadres de proximité (catégorie B), les cadres intermédiaires (catégorie A) et les cadres supérieurs (catégorie A+), rend difficile l'homogénéisation des cadres de références managériaux (11) bien qu'il existe celui produit en 2019 par la Mission Cadres Dirigeants (MCD) dédié aux postes les plus élevés de l'Etat. Nous y reviendrons.

10. <https://lafabriquerh.files.wordpress.com/2018/09/fiches-rc3a9flexes.pdf>

11. Innovation publique et nouvelles formes de management public, Angelina Armandy, Madina Rival, La documentation française, 2021

La conception actuelle qui voudrait que A doit encadrer B, qui doit encadrer C doit évoluer. Beaucoup d'agents publics exercent des responsabilités managériales alors qu'ils relèvent de la catégorie C. Le cabinet de conseil Oyena (12), spécialiste des transformations des organisations publiques et privées, observe fréquemment ce phénomène dans les administrations publiques : les chargés de mission ou les chefs de projet qui managent sans exercer de fonctions d'encadrement hiérarchique, les agents de catégorie C qui, de par leurs compétences, encadrent des équipes de façon hiérarchique sans pour autant être valorisés comme tels. Cela crée des iniquités de traitements notamment salariales mais aussi de reconnaissance sociale, facteurs d'épuisement et de perte de sens.

Proposition 4 - Accentuer la collaboration entre les managers et les RH : former des binômes

Recrutement, intégration, mise en responsabilité. Et après ? Il s'agit de favoriser le développement du talent, du potentiel de chacun au service d'un projet collectif.

« J'avais proposé des actions pour poursuivre un chantier. Mon chef m'a alors proposé de reprendre le pilotage. Je ne m'y attendais pas (et ne pensais pas en être capable). Ce fut une réussite reconnue de tous. Cela m'a permis de réaliser que j'avais les compétences et la capacité d'aller plus loin que je ne pensais. »

« Face à une équipe désabusée et démotivée, notre responsable de service a demandé à chacun de se centrer sur ce qui nous motivait dans notre travail. En fonction des réponses, des actions de formation ont été mises en place, des projets de carrière redéfinis... Quelques mois plus tard, l'ambiance était différente et ceux qui voulaient changer de service avaient changé d'avis. »

Repérer ceux ayant du talent ? oui mais attention. Il n'existe pas d'agents qui seraient « sans talent ». Chaque agent public doit trouver sa place en fonction de ses aspirations et de son expérience. Le manager doit être formé et attentif à la détection des potentiels tout autant qu'aux trajectoires personnelles dont l'évolution s'anticipe ou s'impulse en lien étroit avec les services des ressources humaines. Le binôme RH-manager qui existe parfois tacitement est à normaliser dans les organisations pour que le manager puisse s'enquérir pleinement des enjeux de revalorisation, promotion, réorientation professionnelles par la maîtrise des outils de négociation existants (primes, salaires, télétravail...). Les services de ressources humaines doivent s'imposer comme une fonction de conseil, au-delà des aspects de fonction support.

12. <https://www.oyena.fr/>

Proposition 5 - Banaliser la notion de « supérieur fonctionnel » : penser en termes de processus et non plus en termes d'organigramme

Le rôle du manager public est de faire émerger des synergies entre des individualités, d'animer et de faire vivre un collectif au service des missions du service public. Le management transversal en mode projet, s'il prend de l'ampleur dans le secteur public (13), est encore trop souvent freiné par les fonctionnements en silos et le climat de méfiance interpersonnelle qui peut exister au sein d'une organisation. Pôle Emploi a fait de cet enjeu une pierre angulaire de son projet stratégique 2019-2022 avec la démarche « Performance par la confiance » (14).

Dans certaines organisations, il n'est pas toujours intuitif pour le manager d'une équipe de comprendre que dans le cadre de tel ou tel projet, le supérieur hiérarchique - c'est à dire lui - n'est plus nécessairement le supérieur fonctionnel des agents de son service qui sont impliqués dans tel ou tel projet. En d'autres termes : le directeur ou le chef de projet rassemblera différentes parties prenantes, partenaires et agents qui ne sont pas sous sa responsabilité hiérarchique directe. Pour conduire le projet, le directeur ou le chef de projet devra coordonner, confier des missions, utiliser les compétences des uns et des autres et éventuellement évaluer leur travail quand bien même l'agent répond hiérarchiquement à une autre personne. Le directeur de projet devient le supérieur fonctionnel de l'agent le temps de sa mission. Cette notion au cœur de la transversalité managériale doit se banaliser dans le secteur public et nous devons être sereins dans cette pratique.

Organiser un travail en mode projet, c'est donc lâcher prise sur les conditionnements hiérarchiques et laisser place à l'intelligence collective et situationnelle. Cela peut aussi être encouragé par un élément d'incitation financière comme c'est possible dans la fonction publique hospitalière avec la prime d'engagement collectif attribuée aux agents investis d'une équipe projet.

Proposition 6 - Développer les laboratoires d'open innovation dans les administrations et établissements publics des trois versants

Afin qu'émergent des groupes projets transversaux, **il faut donner l'opportunité aux équipes de s'ouvrir vers l'extérieur et de se rencontrer au-delà de leur cadre de travail quotidien**, ce que permettent les salles de travail collaboratives et structures d'innovations ouvertes internes. Par cette pratique, les politiques publiques sont davantage pensées en lien direct avec leurs premiers bénéficiaires : les clients et usagers.

Ces laboratoires d'innovation - ou à défaut des salles de réunion réorganisées pour faciliter le travail d'intelligence collective - transforment l'organisation de l'intérieur en ce qu'ils facilitent l'ouverture de la conception du service public aux et par les citoyens pour que se constituent des groupes projets où toutes les parties prenantes sont représentées.

Quelques laboratoires d'innovation (La Fabrique RH, Datalab, FipLab...) (15) ont été expérimentés dans les trois fonctions publiques ces dix dernières années, il est également temps de valoriser ces réussites et de consolider ces acquis par la création d'une plateforme collaborative ouverte à tous. Une telle plateforme rendrait visible les différentes pistes et tentatives réalisées partout sur notre territoire.

113. Diffuser la culture du mode projet dans la fonction publique, DGAFP, 2019

14. <https://www.pole-emploi.org/poleemploi/resultats/notre-ambition-pour-2022.html?type=article>

15. https://framacarte.org/fr/map/les-laboratoires-dinnovation-publique-en-france_12271#8/47.808/0.967

Proposition 7 - Diffuser les outils de la DINUM pour permettre aux fonctionnaires de travailler de manière collaborative

Diffuser la culture de la transversalité entre les équipes demande un outillage franc des administrations et établissements publics, notamment pour celles et ceux qui n'ont pas accès à des plateformes de travail collaboratif sécurisées.

La Direction interministérielle du numérique (DINUM) dispose d'outils collaboratifs souverains développés en France comme Osmose, Plano, Resana et Tchap. Ceux-ci devraient pouvoir être généralisés de façon à ce que les administrations et établissements publics qui souhaitent s'en saisir puissent le faire facilement. A défaut, l'usage de solutions privées pourraient être facilités pour l'édition de documents collaboratifs (Sharepoint, Google docs, Etherpad...), une communication collaborative (Slack, Teams...), de la communication instantanée, des outils de gestion de projet collaboratifs (Monday, Team Gantt, Gantt project...) ou encore de tableau tâche type Kanban (Trello, Planner...). Un positionnement doit être arrêté vis-à-vis de ces outils, certaines administrations préférant ne rien déployer de peur qu'une politique future les obligent à changer leurs usages à nouveau.

Proposition 8 - Prendre en compte les retours collectifs d'expérience dans la conduite des projets futurs

Le manager organise le travail pour rendre les projets opérationnels en trouvant l'équilibre entre les objectifs stratégiques, leur utilité effective et les vrais besoins spécifiques de son terrain.

« J'ai assisté pendant le premier confinement à la mise en place des protocoles Covid pour l'ouverture d'un ERP (ndlr : établissement recevant du public). La manière dont la directrice a pensé les parcours usagers en amont en impliquant les agents de sécurité et sa façon de communiquer par le biais de brèves réunions de briefing ont été très efficaces. Et surtout, elle n'a pas hésité à réajuster ce qui avait été pensé, en prenant en compte les retours de terrain des agents. »

Pour cela, **la nécessité d'une communication fluide, régulière, transparente permettant la circulation d'informations à tous les niveaux de l'organisation du travail et à toutes les étapes du projet (avant, pendant et après) ne doit plus être à démontrer.** Pourtant certains managers ne maîtrisent pas ce levier et les retours d'expériences ou évaluations de pratiques ne sont pas réalisés ou arrivent si tard que la correction des erreurs pour l'avenir n'est plus possible.

Cela a pour fâcheuse conséquence, pourtant évitable, de mettre en difficulté les managers dans la conduite du changement parce qu'ils continuent d'ignorer de fait le quotidien de certains de leurs agents, bien souvent parce qu'ils ne sont jamais réellement allés sur le terrain mais aussi, parce qu'ils n'ont pas développé suffisamment de compétences communicationnelles qui permettent d'accepter les *feed-backs* et d'en tirer parti pour l'avenir.

Proposition 8-1 - Instaurer une journée nationale du « vis ma vie » : les managers passent une journée en immersion dans leurs équipes avec un management inversé

Pour y remédier, les opérations « Vis ma vie » déjà répandues dans beaucoup d'organisations sont efficaces et permettent à chacun de découvrir la réalité et le monde des autres. Une situation récurrente est celle du manager qui ne connaît pas la charge de travail réelle de ses agents et qui par conséquent leur en demande trop ou pas assez. Cette évaluation fine de la charge de travail des membres d'une équipe projet doit être réalisée et réévaluée régulièrement pour que soit prise en compte dans la gestion du projet la disponibilité des membres de l'équipe qui souvent ont aussi à gérer en parallèle leurs tâches quotidiennes liées à la vie de l'organisation. Quantifier le travail et les plans de charge peut se faire - a minima - lors des retours d'expériences.

PARTIE 3 - VERS UN ACCOMPAGNEMENT SPÉCIFIQUE DU MANAGER

Proposition 9 - Rendre le référentiel sur les compétences managériales des cadres dirigeants de l'Etat universel et incarner son application

Le manager recrute, intègre, accompagne, développe, fédère, se met à la place de l'autre. Dans tout cela, qu'en est-il de son propre accompagnement ? Il peut en effet se sentir seul : il lui manque des outils, des éléments d'information, des compétences, des collègues avec qui échanger en toute confiance... Pour résoudre ce problème, la solution est de développer massivement des accompagnements cette fois-ci spécifiques et accessibles à tous les agents exerçant des fonctions managériales et ils sont nombreux puisque au moins égal à 37% (16) de l'effectif total de la fonction publique (5,61 millions d'agents au 31 décembre 2019 hors emplois aidés).

Les managers sont aussi, comme les autres agents, une ressource en devenir. Les changements économiques et sociétaux obligent l'adaptation des managers à de nouveaux outils (digitaux notamment), de nouvelles postures (maîtriser ses émotions, animer un collectif...) et de nouveaux paradigmes (neuromanagement, nouvelles compétences...). Leur accompagnement est d'autant plus crucial qu'une solitude peut s'installer durablement pour eux - notamment pour les plus jeunes - puisque encadrer des équipes fait appel à des compétences humaines dont l'intelligence émotionnelle qui se développent avec l'expérience personnelle et au contact répété d'autres managers et experts inspirants. A ce titre le référentiel des compétences managériales des cadres dirigeants de l'Etat reconnaît ces compétences clés liées à la relation (17).

Ce référentiel interministériel devrait s'étendre à tous les versants de les fonctions publiques - et non pas uniquement à celle de l'Etat - et à tous les niveaux de management - et non pas seulement aux cadres supérieurs (dits A+). Parce que la transformation du modèle managérial de la fonction publique se fera par une sensibilisation de toutes celles et de tous ceux exerçant le management. Aussi, un référentiel est un bon début, la suite est de l'incarner par la formation et l'apprentissage en groupe de pair avant d'en faire une base de référence pour l'évaluation des managers.

Proposition 10 - Faciliter l'accès aux formations managériales

Aujourd'hui, les formations - et surtout l'accès à la formation - font défaut. Il est très complexe pour un agent de se former à des compétences considérées comme non incluses dans sa fiche de poste : un gestionnaire administratif pourra se former aux marchés publics mais s'il souhaite étendre ses compétences à d'autres domaines, notamment le domaine managérial, cela lui sera refusé. Pourtant, il est du droit de tous de se former à de nouvelles compétences. Ce droit est notamment consacré par le dispositif du Compte Personnel de Formation (CPF) pourtant difficile à mobiliser pour certains agents publics qui parfois n'en connaissent même pas l'existence et difficile à mettre en œuvre dans certaines administrations et établissements publics, les frais de financement étant à leur charge contrairement au secteur privé qui bénéficie de fonds dédiés gérés par France Compétences. A ce sujet, les crédits de formation restant disponibles au plan de formation doivent être considérés hors formations réglementaires pour laisser plus de ressources aux formations individuelles et collectives des agents.

16. En 2019, la fonction publique est composée de 37% d'agents de catégorie A, de 17,7% d'agents de catégorie B et de 45,3% d'agents de catégorie C (Rapport sur l'état de la fonction publique, 2021, p.90)

17. Référentiel interministériel des compétences managériales des cadres dirigeants de l'Etat, 2019

Dans la fonction publique hospitalière, les personnels soignants sont par exemple experts dans leur domaine : la cardiologie, la médecine gériatrique, les soins infirmiers en anesthésie, la pharmacie, etc. Beaucoup d'entre eux (médecins chefs de service, cadres de santé, etc.) connaissent une évolution et sont aussi placés en situation de manager vis-à-vis d'une équipe médico-soignante d'un service de soins ou médico-technique. La volonté de médicalisation de la gouvernance des hôpitaux publics portée par les lois successives vise à reconnaître cette mission de manager aux professionnels soignants et instaure une formation spécifique parce qu'un bon expert n'est pas forcément un bon manager et vice versa. Les enjeux ici sont immenses : gagner en efficacité dans le travail collectif (c'est-à-dire améliorer la qualité du service rendu au patient, mais aussi la performance globale des organisations hospitalières), lutter contre la nocivité dans les relations professionnelles et les risques psychosociaux pour le bien-être des agents mais aussi des patients (phénomènes de maltraitance induite).

Proposition 10-1 - S'inspirer du format MOOC pour rendre les formations numériques et accessibles à tous

Au-delà du droit à la formation, il relève du devoir de faciliter l'accès matériel aux formations en promouvant les formations en ligne (type format MOOC) et développer les contenus basés sur le développement des compétences managériales et relationnelles notamment dans les métiers où, trop longtemps, l'expertise a été confondue avec la capacité d'organiser et de porter une vision.

Dans les formations en présentiel, un enjeu d'accessibilité peut apparaître et ne doit pas freiner l'accès à la formation. Si nous prenons l'exemple du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (FPT) lors des confinements de 2020, de gros efforts ont été faits pour proposer des formations entièrement dématérialisées, ce qui a permis aux agents de continuer de se former malgré la crise. Cependant, depuis la fin des confinements, les formations entièrement en ligne ont disparu. Il est certain que les formations en présentiel ont généralement plus d'impact, cependant certaines discriminations d'accès peuvent s'y cacher. Si les frais de déplacement et d'hébergement sont pris en charge, devoir quitter son foyer pour se former peut entraîner d'autres frais annexes non pris en compte. C'est l'exemple typique des familles monoparentales qui devront trouver des solutions pour faire garder leurs enfants, y compris de nuit, ou bien des personnes à mobilité réduite dont les conditions de déplacement sont encore peu aisées. Il nous paraît donc essentiel dans certains cas de pouvoir soumettre à la discrétion des RH la possibilité de couvrir ces frais annexes selon la situation de chaque agent.

Proposition 11 - Construire des sections et des parcours RH dédiés aux jeunes managers

Sortis des écoles de service public, les jeunes diplômés deviennent de jeunes managers. Face à leurs équipes, ils sont bien souvent les benjamins du groupe qu'ils doivent encadrer et des conflits intergénérationnels peuvent surgir. Lorsque nous interrogeons nos membres managers de moins de 35 ans, voici certaines de leurs réponses :

« J'ai eu l'impression d'un manque de prise au sérieux de la part de certains élus parfois »

« Lors de ma prise de fonction, une certaine appréhension s'est ressentie chez les agents les plus aguerris et pour les plus anciens, une certaine lassitude face au jeune nouveau chef. »

« Je n'ai pas eu à faire face à des conflits intergénérationnels, mais ce n'est pas évident d'être le plus jeune du service et d'encadrer tout un service de personnes plus âgées que soi. »

« J'ai été nommée directrice dans un Conseil départemental à l'âge de 32 ans. En tant que jeune manageuse (et femme), les conflits inter-générationnels et sexistes ont été réguliers. J'ai eu la chance d'être accompagnée par ma hiérarchie qui m'a proposé des séances de coaching qui m'ont beaucoup aidées. »

Puisqu'il est difficile de toujours anticiper et de lutter contre les préjugés, l'accompagnement du jeune manager lors de la prise de son premier poste doit être spécifiquement pensé par le biais de dispositif *ad hoc* comme le mentoring inversé, un peu à l'inverse dans ce cas du tutorat professionnel.

Proposition 12 - Favoriser les cercles de co-développement pour les managers en transversalité entre les trois fonctions publiques

« Depuis mon arrivée en mars en tant qu'élève IRA, personne ne m'a reçu en entretien (en dehors d'un entretien d'une heure à mon arrivée pour fixer mes objectifs) ; personne ne m'a demandé comment je me sentais sur ce poste, si j'avais des besoins, si tout allait bien... c'est assez surprenant, surtout que mon poste a des aspects très techniques. »

Dans beaucoup de cas, nous ne pouvons plus apprendre le management en référence à nos aînés, par mimétisme, en sortie d'école. Il y a aujourd'hui une multitude de cultures dépendantes de la diversité des métiers et des secteurs (sans compter celles importées de l'étranger) qui influencent le style de management, par exemple entre les pratiques managériales d'un préfet, d'un commissaire de police et d'une directrice d'EHPAD en passant par le chef de service d'une administration centrale ou la responsable RH d'une petite collectivité, il y a parfois des gouffres. C'est là que peuvent intervenir les cercles de co-développement intra et inter administrations.

Ces cercles ont pour vocation de rassembler des encadrants à rythme régulier. Ils peuvent alors échanger sur une situation vécue par l'un d'entre eux, et tous réfléchissent à une solution ou à la manière dont ils auraient géré la situation. Les séances durent en général 3 heures et offrent un espace de réflexion bienveillant et stimulant pour les participants. Cette pratique a été importée directement du Québec et structurée par Claude Champagne et Adrien Payette. Elle stimule la créativité des participants confrontés aux différences de point de vue et leur permet de développer leurs capacités d'écoute, de proposition et d'action.

L'innovation managériale est un objet vivant, qui doit permettre de modifier ses pratiques au quotidien, mais c'est également un processus et une attitude qui s'inscrit dans le temps et qui doit être portée par les managers. En permettant aux managers de trouver un appui au sein même de leur communauté, mais aussi de réfléchir et de se challenger ensemble sur leurs pratiques, les cercles de co-développement nous apparaissent comme une solution efficace à la solitude (et parfois au manque de formation) des encadrants, c'est pourquoi il nous paraît essentiel de les généraliser au sein de nos institutions.

Proposition 13 - Formaliser systématiquement une stratégie managériale pour chaque administration basée sur le référentiel managérial national

En ayant « multiplié les barreaux de l'échelle » (18), nous avons isolé le manager qui se retrouve parfois seul face à sa pratique et à son équipe. Et les postes d'encadrement de proximité se retrouvent parfois dénués de toute vision stratégique. La gouvernance leur paraît lointaine et obscure et les informations ne leur parviennent que par bribes. Avec le foisonnement des managers apparaît un effet pervers : plus personne ne souhaite prendre de décision seul et préfère se reporter aux uns et aux autres.

« Le Directeur Général Adjoint ne m'amenait jamais aucune réponse sur mes dossiers lors de point en tête à tête, sa vision n'avait aucune complémentarité avec le DGS et il n'osait prendre aucune décision ou initiative seul, il fallait toujours qu'il se réfère à quelqu'un d'autre. »

Tout cela découle en grande partie du manque voire de l'inexistence d'une stratégie managériale formalisée au sein de chaque établissement et administration. Or, cette stratégie d'ensemble est essentielle pour transformer réellement les cadres de référence. « Muscler » nos managers en leur permettant de s'inscrire dans une stratégie globale n'est pas qu'une question de ressources humaines car elle implique la vision de la direction générale. Les services internes à l'organisation doivent participer à formuler leur propre stratégie managériale avec des clefs de rédaction et de construction communes. Une jeune agente témoigne sur l'impact d'une direction générale qui a développé une telle stratégie :

« J'ai eu l'opportunité de rencontrer une Direction Générale des Services inspirée et inspirante qui décida de porter une vision managériale forte et innovante en :

- *Organisant la transversalité et les échanges au sein de la collectivité entre tous les acteurs : opérations "vis ma vie", shadow codir, world café, séminaires, co-développement entre managers...*
- *Construisant un plan de formation managériale innovant pour l'ensemble des encadrants : apprentissage de techniques de management par les valeurs, intelligence émotionnelle, écoute active, coaching, communication non violente, pilotage, facilitation...*
- *Construisant un parcours d'onboarding dédié aux managers et visant à s'assurer du niveau de compétences des cadres nouvellement recrutés.*
- *Proposant des fiches de poste décomposées en compétences/savoirs/savoir-être pour servir de base à l'évaluation annuelle du collaborateur pour ses axes de progrès. »*

En ce qui concerne les mobilités internes, les collectivités territoriales témoignent généralement d'une possibilité d'accès à des postes de management assez ouverte même aux « très jeunes » (moins de trente ans), mais en conséquence ceux-ci se retrouvent parfois projetés dans ces postes sans formation, ni préparation ou accompagnement suffisants pour pouvoir gérer les conflits, les personnalités difficiles ou les problèmes complexes, avec potentiellement un manque de maturité et de recul lié à une expérience dans le secteur encore limitée. Dans la fonction publique d'Etat comme par exemple l'aviation civile, les grilles d'avancement, les « qualifications » nécessaires à obtenir et la sélection pour les postes « à profils » tels que les postes de management laissent un garde-fou et l'accès aux postes « très jeune » est peu répandu, dépend fortement des capacités et de la mobilisation personnelle. En revanche, il impose de fait une relative barrière liée à l'âge qui empêche de tirer parti des compétences managériales de certains avant un certain âge lorsque d'autres moins compétents y accèdent « à l'ancienneté » démotivant parfois les plus jeunes générations qui ont grandi avec les possibilités d'expression du digital et sont souvent naturellement enclines à vouloir « faire changer les choses ». Une stratégie managériale clairement définie au sein de l'organisation doit s'appuyer sur des valeurs et des principes propres et permettre à chacun de comprendre sa place dans la hiérarchie, son rôle, mais également ses perspectives d'évolution.

CONCLUSION

A l'heure où de nouvelles pratiques managériales continuent de se développer dans le secteur public, s'inscrivant dans la continuité de la nouvelle gestion publique (new public management) pour la performance des organisations, le sens de l'action publique doit avant tout s'incarner dans un modèle de management qui donne place à parts égales aux citoyens et aux agents publics, dans le souci d'une symétrie des attentions. En ce sens, répondre aux besoins de transformation des organisations publiques ne pourra pas faire l'économie d'une évolution des cadres de référence pour un management qui mise sur le développement du capital humain des agents publics, une intégration spécifique des jeunes générations et des objectifs dont l'atteinte inclut de faire grandir les professionnels.

contact presse : reseaufp21@gmail.com

SOURCES

Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 2021

Bastien Scordia, *Acteurs Publics*, « Le gouvernement veut rendre la fonction publique territoriale plus attractive », consulté le 17 octobre 2021

L'enquête électorale française : comprendre 2017, SciencesPo

Rapport sur le contenu des concours d'accès à la fonction publique d'Etat, C. Desforges, 2008

<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/opendata/RINFANR5L15B3227.html>

<https://lafabriquerh.files.wordpress.com/2018/09/fiches-rc3a9flexes.pdf>

<https://www.oyena.fr/>

Diffuser la culture du mode projet dans la fonction publique, DGAFP, 2019

<https://www.pole-emploi.org/poleemploi/resultats/notre-ambition-pour-2022.html?type=article>

https://framacarte.org/fr/map/les-laboratoires-dinnovation-publique-en-france_12271#8/47.808/0.967

Référentiel interministériel des compétences managériales des cadres dirigeants de l'Etat, 2019

<http://www.i-care.io/blog/i>

<https://www.nouvelobs.com/rue89/rue89-le-grand-entretien/20160117.RUE1940/histoire-du-management-l-efficacite-devient-une-fin-en-soi.html>

<https://www.afcodev.com/le-codeveloppement/le-codeveloppement.html>