

LE MANAGEMENT PUBLIC

INTERVIEW

ENTRETIEN AVEC **CAROLE DELGA**,
PRÉSIDENTE DE LA RÉGION
OCCITANIE/PYRÉNÉES-MÉDITERRANÉE

21 ENTRETIEN AVEC **CAROLE DELGA**,
PRÉSIDENTE DE LA RÉGION
OCCITANIE/PYRÉNÉES-MÉDITERRANÉE

24 **ACCÉLÉRER LA TRANSFORMATION
DU MANAGEMENT PUBLIC,
UN ENJEU MAJEUR DE MODERNISATION**

Par **Laure de la Bretèche**, secrétaire générale
pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)

27 **LE RENOUEAU DES OUTILS MANAGÉRIAUX
DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT**

Par **Thierry Le Goff**, directeur général de l'administration
et de la fonction publique (DGAFP),
et **Carine Soulay**, directrice adjointe au DGAFP

31 **SERVIR L'ÉTAT AUJOURD'HUI ET DEMAIN :
QUELS DÉFIS ? QUELLES COMPÉTENCES ?
POUR QUELLES MISSIONS ?**

Par **Nathalie Loiseau**, directrice de l'École nationale
d'administration (ENA)

36 **DE QUELQUES RECOMMANDATIONS PRATIQUES
AU FUTUR HAUT FONCTIONNAIRE**

Par **Jean-Denis Cambrexelle**, président de la section sociale
du Conseil d'État, ancien directeur général du travail

39 **ANIMER UNE COMMUNAUTÉ**

Par **Jean-Luc Delpeuch**, président des Hautes Écoles
Sorbonne Arts et Métiers, heSam Université

41 **L'AGILITÉ : UN NOUVEAU PARADIGME MANAGÉRIAL
POUR RÉPONDRE À LA COMPLEXITÉ
ET À L'INCERTITUDE DE L'ENVIRONNEMENT PUBLIC ?**

Par **Gérald Falquerha**, co-fondateur de La Fabrique Humaine,
enseignant à Grenoble École de Management



Crédit photo : David Mauguère

LES CAHIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE : Quels sont les grands enjeux du management public aujourd'hui ?

CAROLE DELGA : En tant que présidente de région, je crois en l'innovation. Que ce soit dans les politiques publiques que nous mettons en œuvre mais aussi en termes de management public. L'innovation, c'est une nécessité pour un management en perpétuelle adaptation.

Nous sommes dans un monde où tout change, où tout bouge. La région est bien placée pour le savoir : changement de compétences, d'aire géographique avec la nouvelle région Occitanie/Pyrénées-Méditerranée, de taille d'effectif, etc. Notre contexte évolue en permanence. L'administration régionale doit avant tout être capable de s'adapter à ces perpétuelles évolutions et à ce qu'elle sera dans dix, vingt ans. Ce sont les managers qui sont les leviers de cette agilité. Il leur est demandé aujourd'hui de gérer le complexe (l'émotion, l'irrationnel, les jeux de rôle), plus que le compliqué. En Occitanie/Pyrénées-Méditerranée, nous avons souhaité que l'innovation, qui caractérise tellement l'ensemble de nos territoires, soit également une marque de fabrique de notre collectivité. L'innovation doit clairement être un moteur de notre fonctionnement, à tous les niveaux de notre administration. C'est pourquoi nous sommes, par exemple, en train de constituer auprès de la Direction générale des services une direction de projet innovation, intitulée le Lab', qui aura pour mission de diffuser de l'innovation, à tous les étages de notre maison, à la fois en interne et vers les citoyens.

Ce management repose sur le partage des compétences et des responsabilités. La concertation en est un principe majeur. Un bon manager public aujourd'hui n'est plus seulement un expert métier, détenteur de tous les savoirs. Il faut surtout qu'il soit un responsable d'équipe, légitime, créatif, qu'il sache décliner concrètement un projet politique, le faire partager par ses équipes, encourager dans ce cadre ses colla-

borateurs à innover, repérer les hauts potentiels et les encourager à devenir les chefs d'équipes de demain. Les fonctionnaires territoriaux sont plus qualifiés et compétents que jamais, dotés d'un professionnalisme et d'un esprit de service public que je tiens personnellement à mettre en avant dès que j'en ai l'opportunité ; notre management doit en tenir compte.

C'est dans cet esprit que nous avons mis l'accent sur la notion de concertation, depuis la naissance de la nouvelle région. La transformation majeure que connaît notre administration régionale doit se bâtir collectivement, avec l'ensemble des équipes. Par exemple, nous avons fait en sorte que la réorganisation des services soit opérée en lien étroit avec les agents. Leurs propositions, leurs attentes, leurs retours ont été intégrés à la démarche de réorganisation. « Seul, on va plus vite. Mais ensemble, on va plus loin », dit un proverbe africain. La clef, c'est l'intelligence collective des équipes. Là encore, dans mon esprit, mon engagement politique, et ma méthode, le collectif l'emporte toujours sur l'individuel ou les ego. Dans le monde d'aujourd'hui, seul, on n'arrive à rien. C'est en jouant collectif et en associant largement que nous répondons aux besoins de nos concitoyens. Je crois d'ailleurs qu'ils l'ont largement exprimé lors des dernières élections...

Imposer la démarche managériale comme un changement culturel majeur, à faire vivre au quotidien. C'est un vrai changement de mentalité qui doit s'opérer aujourd'hui chez nos managers. Développer cette nouvelle culture managériale est pour moi l'un des plus grands enjeux de mon administration. Les plans de formation ne feront pas tout. Il faudra mettre en place un véritable appui quotidien à nos managers pour les y amener, et je compte sur la Direction générale pour assurer cet accompagnement. Depuis la naissance de la nouvelle Région, en lien avec le directeur général des services Simon Munsch, nous avons multiplié les temps d'échange avec les équipes d'encadrement : ateliers, séminaires, échanges, mais aussi avec les agents de terrain.



Un bon manager public aujourd'hui n'est plus seulement un expert métier, détenteur de tous les savoirs. Il faut surtout qu'il soit un responsable d'équipe, légitime, créatif, qui sache décliner concrètement un projet politique, le faire partager par ses équipes, encourager dans ce cadre ses collaborateurs à innover, repérer les hauts potentiels et les encourager à devenir les chefs d'équipes de demain



- entités fédérées qui sont, suivant les cas, des communes, des établissements d'enseignement supérieur ou des États ;
- entités fédératives qui sont dans les trois cas des « communautés » (communauté de communes, communauté d'universités et établissement ou communauté européenne).

Dans tous les cas, plusieurs syndromes typiques se manifestent, quel que soit le type de communauté. Je présenterai ci-dessous le « syndrome de Bruxelles », le « syndrome de la ville-centre », le « syndrome de la tension des loyautés » et le « syndrome du Brexit ».

LE SYNDROME DE BRUXELLES

Tout système fédératif repose sur un partage des compétences entre les entités fédérées, qui gardent d'ordinaire la « compétence générale » et le niveau fédératif qui exerce un nombre limité de compétences, explicitement déléguées par les entités fédérées. Lorsque ce type de partage n'est pas clairement perçu par les acteurs de base, la tendance est systématique pour les responsables des entités fédérées de faire porter la responsabilité des décisions impopulaires au niveau fédératif. « C'est la faute de Bruxelles », disent invariablement les gouvernements nationaux, d'autant plus qu'ils sont populistes. Comme le contact n'est pas direct entre l'entité fédérative et les acteurs de base, il est parfois difficile aux responsables fédéraux d'expliquer que c'est avec l'accord de la majorité, voire de l'unanimité des entités fédérées, que les décisions ont été prises.

Cette difficulté ne joue pas uniquement en matière de construction européenne, mais se retrouve à l'identique dans le fonctionnement des intercommunalités comme dans celui des communautés d'universités. L'entité fédérative est très souvent présentée par les responsables des entités fédérées comme une institution froide et bureaucratique, hermétique à toute préoccupation « de terrain ». Le coût de son fonctionnement est souvent présenté comme une ponction insupportable sur les ressources des entités fédérées : « I want my money back ! », disait Margaret Thatcher.

LE SYNDROME DE LA VILLE CENTRE

Parmi les entités fédérées, il peut se trouver que l'une ait une taille bien supérieure aux autres. C'est le cas dans les exemples concrets que je connais :

- la ville centre (Cluny), réunit à elle seule plus du tiers de la population totale de la communauté, les quarante et une autres communes ayant chacune un nombre d'habitants en moyenne vingt fois inférieur ;
- l'université principale, dont les effectifs étudiants représentent un tiers des effectifs totaux de la communauté (Paris I Panthéon-Sorbonne), les onze autres établissements d'heSam Uni-

versité ayant chacun un effectif d'étudiants en moyenne dix fois inférieur.

Il est fréquent que la principale entité fédérée éprouve des difficultés à accepter l'existence et le rôle d'animation de l'entité fédérative : le maire de la ville centre ou le président de l'université majeure peut avoir le sentiment que la présidence de la communauté lui fait ombre, qu'elle lui supprime des marges de manœuvre, qu'elle prend sur ses ressources pour nourrir une « couche » inutile.

LE SYNDROME DE LA TENSION DES LOYAUTÉS

Il est de règle que le président de l'entité fédérative s'entoure de vice-président(e)s, qui en général sont issus des entités fédérées ou continuent à y exercer simultanément une activité. Ces personnes sont donc investies d'une double responsabilité et doivent donc pratiquer une double loyauté. Elles sont souvent suspectées de ne pas jouer le jeu de leur maison d'origine, d'être « vendues » à l'entité fédérative.

Il est donc important de faire comprendre que l'intérêt de la communauté n'est pas nécessairement conflictuel avec celui des entités fédérées, qu'à ressources globales constantes, il est possible de correctement conjuguer l'action de terrain et l'action de coordination, que celle-ci peut être génératrice d'efficacité, de mutualisation, d'économies d'échelles, de visibilité, de ressources nouvelles, dont toute la communauté profite : le jeu n'est pas à « somme nulle », ou ne devrait pas l'être.

Il est crucial de construire un modèle économique où les ressources de l'entité fédérative ne sont pas prélevées sur celles des entités fédérées, mais mobilisées à partir d'autres sources, venant ainsi enrichir le système global. Dans le cas des communautés d'universités et établissements, la loi de 2013 n'a pas institué de modèle économique viable. C'est sur le « grand emprunt » du programme des investissements d'avenir (PIA) que sont construites les ressources des « initiatives d'excellence » (Idex/Isite). Or d'une part, ces ressources tirées d'emprunts n'ont aucun caractère durable et sont parfois interrompues de façon arbitraire, laissant les communautés dans de fortes difficultés économiques. D'autre part, une des conditions sine qua non de l'obtention et du maintien de ce type d'allocation dans la durée est l'engagement de la communauté bénéficiaire à un avenir « fusionnel ». On retrouve là l'expression de la méfiance française atavique pour tout type de construction fédérative : une fédération n'inspire pas confiance, c'est un hybride, un compromis, un métissage, beaucoup moins respectable qu'un organisme fusionnel centralisé, qui seul mérite un soutien financier généreux.

LE SYNDROME DU BREXIT

En matière institutionnelle, rien n'est jamais inscrit dans le marbre, rien n'est éternel. Qui

aurait juré, au milieu du vingtième siècle, qu'allaient disparaître la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie et l'Union soviétique ? Plus récemment, qui aurait pensé que le Royaume-Uni finirait par décider son retrait de l'Union européenne ? Tout ce qui fédère peut cesser d'attirer. Dans l'Union européenne, c'est l'article 50 du traité de Lisbonne qui organise le droit unilatéral au retrait. Dans une intercommunalité, la marche arrière est beaucoup plus difficile : une commune membre peut certes demander sa sortie pour rejoindre une autre communauté. Mais cette demande doit être acceptée par toutes les communes de sa communauté d'origine et doit également être acceptée par la communauté à laquelle elle aspire : l'aboutissement de la démarche est donc très incertain.

En ce qui concerne une communauté d'universités et établissements, ce sont ses statuts qui déterminent les modalités du droit au retrait. Dans le cas d'heSam Université, l'éventuelle demande de retrait d'un établissement doit être acceptée à la majorité des deux tiers par le conseil des membres. Cette règle est bien différente de celle qui prévalait dans les PRES, simples clubs dont il était possible de se retirer par simple décision unilatérale. Pas sûr que les établissements et les tutelles aient bien saisi le caractère faiblement réversible et fortement intégrateur du fédéralisme universitaire. Ceci relativise la menace explicite ou implicite, de voir un établissement claquer la porte de sa communauté.

CE QU'ANIMER UNE COMMUNAUTÉ VEUT DIRE

L'important, quel que soit le type de communauté, c'est qu'elle établisse sa légitimité sur un « projet partagé », construit par les entités fédérées ; où chacune perçoit clairement que la communauté est capable de générer une valeur ajoutée supérieure à la juxtaposition ou la simple somme arithmétique des valeurs ajoutées des membres.

Animer une communauté, c'est lui donner une âme, c'est aider à faire adhérer les acteurs de base et les entités fédérées à un projet réellement mobilisateur et sans cesse renouvelé, c'est donner envie à chacun de se lancer dans la coopération, la conjugaison des cultures et des compétences disponibles, l'interdisciplinarité et l'interculturalité.

Pour cela, il faut être à la fois à l'écoute des entités fédérées et à travers elles, des acteurs de terrain, les consulter et les tenir informés des règles du jeu et des valeurs ajoutées respectives, mais aussi faire vivre les institutions fédératives dans un maximum de transparence. La qualité de la communication et des échanges est essentielle.

L'AGILITÉ : UN NOUVEAU PARADIGME MANAGÉRIAL POUR RÉPONDRE À LA COMPLEXITÉ ET À L'INCERTITUDE DE L'ENVIRONNEMENT PUBLIC ?

Auteur : **Gérald Falquérho**, cofondateur de La Fabrique Humaine, enseignant à Grenoble École de Management



Le management agile peut constituer une alternative à une nouvelle gestion publique, plus équilibrée et intégrative entre performance et bonheur au travail de ses agents



Évoluant dans un environnement en mouvement et turbulent (nouveau design organisationnel et territorial, optimisation budgétaire, digitalisation, etc.), les administrations publiques doivent plus que jamais s'adapter pour continuer à exercer leurs missions de service public, dans le respect de leurs valeurs et de leurs agents.

Le management public, dans son approche actuelle, répond-il aujourd'hui tout à la fois aux défis de cet environnement ainsi qu'aux demandes d'innovation et de participation des parties prenantes de ces administrations ? Un modèle alternatif de management public existe-t-il, permettant de concilier les objectifs légitimes de performance publique et de bien-être au travail des managers et des agents ? Le « management agile », aujourd'hui développé et pratiqué dans certaines entreprises peut-il être transposé au contexte des administrations publiques, dans une logique d'hybridation ? Quels exemples à l'heure actuelle d'entreprises et d'administrations publiques engagées dans le développement d'une « culture managériale agile » ?

L'ÉMERGENCE DU CONCEPT D'AGILITÉ. DE L'AGILITÉ ORGANISATIONNELLE À L'AGILITÉ COMPORTEMENTALE

L'agilité organisationnelle

« Face à un environnement turbulent, l'agilité est la capacité à anticiper et bouger avec justesse (mouvement, temps et moyens) et de manière coordonnée (interne et externe) dans un même sens »¹.

Le modèle du management agile naît aux États-Unis en 1991, à l'aube de la mondialisation. Le problème de compétitivité des firmes américaines face à la concurrence nipponne pousse le Congrès à missionner l'Iacocca Institute de la Lehigh University de Pennsylvanie pour penser un nouveau modèle de flexibilité et de production des entreprises, et ce dans un environnement politique, économique, technologique de plus en plus complexe et rupturier (effondrement du bloc soviétique, guerres

de Yougoslavie et du Golf, développement d'internet et des biotechnologies, etc.).

Face à l'enjeu d'une compétition devenue mondiale, accélérée par la financiarisation de l'économie et les nouvelles technologies, 42 M\$ sont investis par le gouvernement américain dans cette recherche. Le rapport *21st Century Manufacturing Enterprise Strategy : An Industry Led View*² introduit pour la première fois la notion d'agilité organisationnelle (*agile manufacturing*) en management stratégique.

Un courant de recherche anglo-saxon va s'intéresser à cette notion et poser, dans la décennie suivante, les fondements théoriques de ce nouveau concept managériale³.

Les méthodes agiles en informatique

En 2001, le Manifeste Agile (*Manifesto for Agile Software Development*), cosigné par dix-sept experts américains du développement de logiciels informatiques, consacre la

pratique des méthodes agiles dans l'ingénierie et l'exploitation des systèmes d'information. La plus connue de ces méthodes agiles est aujourd'hui la méthode Scrum⁴. Mais dans leur Manifeste, les auteurs plaident surtout pour un changement culturel dans le management des projets informatiques. Ils mettent en exergue que le facteur clé de succès de ces projets réside dans le facteur humain, en particulier dans la capacité d'adaptation au changement et la qualité des relations entre les acteurs du projet (contributeurs et bénéficiaires).

LES 4 VALEURS DU MANIFESTE AGILE

- Les individus et leurs interactions plus que les processus et les outils.
- La collaboration avec les clients plus que la négociation contractuelle.
- L'adaptation au changement plus que le suivi d'un plan.
- Des logiciels opérationnels plus qu'une documentation exhaustive⁵.

L'agilité comportementale

Parmi les promoteurs en France, Grenoble École de Management (GEM) crée en 2005 un Institut d'Agilité des Organisations sous l'impulsion des professeurs Jérôme Barraud et Jocelyne Deglaïne.

Se fondant sur un travail de prospective sociétale (dans la mouvance du CNAM et de Futuribles), ainsi que sur leurs interventions de conseil auprès d'une centaine de PMI, ces enseignants-chercheurs vont orienter leurs

travaux sur l'agilité comportementale. Pour eux, il s'agit d'enrichir la réflexion scientifique sur l'agilité en approfondissant la dimension comportementale jusqu'alors non investiguée, les travaux précédents portant sur l'agilité stratégique et organisationnelle.

Par ailleurs, considérant qu'en environnement turbulent les sources de performance ne sont plus seulement stratégiques et organisationnelles (*Strategy, Structure*) mais surtout humaines et relationnelles (*People, Rewards, Processes*)⁶, travailler sur l'agilité comportementale constitue un terrain de recherche opportun.

À travers cette approche, leur objectif est de rendre opérationnel dans les entreprises et les administrations publiques ce modèle de management agile et d'encourager la coopération entre ces organisations en cultivant et en partageant les valeurs managériales d'agilité.

LE MANAGEMENT AGILE : UN MODÈLE DE COMPRÉHENSION ET D'ACTION CONTEXTUEL

Une pensée systémique et humaniste

L'agilité constitue un modèle de « pensée systémique humaniste » pour les managers privés et publics. Il permet de penser les transformations profondes du monde contemporain – et des systèmes qui la composent – en réduisant à l'échelle humaine cette complexité pour favoriser la prise de décision et l'action.

De façon macro, l'agilité permet de comprendre la transition d'une société de consommation (système vertical) à une société d'information (système horizontal). Cette transition majeure, en cours, génère des tensions car la société industrielle tayloro-fordienne, caractérisée par la possession de produits manufacturés (biens tangibles) résiste à la société de services, caractérisée par l'usage du couple produits/services (biens in/tangibles). Ce système productif déclinant est maintenu sous perfusion grâce à la course effrénée à la sur innovation, aux subventions, aux délocalisations, etc. De ce fait, il produit des crises dues entre autres aux surcapacités de production sur des marchés matures, ainsi qu'à la raréfaction de l'épargne nécessaire aux investissements.

L'organisation agile et ses pratiques managériales

Penser autrement son rapport à l'environnement et à la performance, dans le but d'équilibrer le système entreprise en satisfaisant ses parties prenantes, conduit aussi les managers à designer autrement leurs organisations, pour les rendre plus agiles.

À l'arrivée, les organisations agiles sont celles qui sont devenues capables de se reconfigurer (en termes de structure, processus, technologie) en fonction de leurs objectifs, de leurs ressources et surtout de leur environnement, selon un modèle cellulaire ou neuronale (métaphore de l'organisation comme un cerveau, empruntée

CINQ PRESSIONS FONDAMENTALES ET IRRÉVERSIBLES

Dans ce contexte de changement sociétal majeur, les entreprises et les administrations publiques doivent répondre à cinq pressions fondamentales et irréversibles de leur environnement, les obligeant à entrer en agilité, c'est-à-dire à être dans un mouvement d'adaptation et d'innovation permanent (Alter, 2005 ; Barraud, Deglaïne, 2013) :

- **finitude** des marchés et des ressources matérielles, énergétiques, financières, etc. ; diminution de la capacité d'absorption des déchets ;
- **complexité** des systèmes politiques, économiques, sociaux, technologiques, etc. ; des systèmes entreprises et des systèmes administrations. Cette complexité résulte des relations nouées entre les différents éléments de ces systèmes ;
- **incertitude** sur l'évolution du système monde, des marchés, du volume de ventes et du retour sur investissement (ROI) des entreprises, en raison des nombreuses ruptures environnementales (technologiques, réglementaires, etc.) ;
- **interdépendance** au sein et entre les États, les entreprises, les administrations publiques, en raison d'une demande de relations et d'informations basées sur la réciprocité de satisfaction ;
- **individualité**, c'est-à-dire la capacité d'individuelle à penser et à agir pour et avec les autres, de façon autonome dans une quête de sens, du fait de la fin des grandes idéologies et du développement des TIC.

Une performance globale et durable

Par ailleurs, la défiance d'une partie de l'opinion publique à l'égard des institutions et des élites, la remise en cause de la légitimité des entreprises voire des administrations publiques par leurs parties prenantes (citoyens, clients, usagers, salariés, fournisseurs, territoires, ONG, médias, etc.), à l'occasion de crises politiques, financières et environnementales successives (*Panama Papers* en 2015, dette publique grecque en 2008, Enron en 2001, Bhopal en 1984, etc.), conduit à réinterroger la notion de performance économique, au profit d'une performance plus globale (économique, sociale et sociétale) et durable, en phase avec l'éthique de la société.

Dans la pensée agile, l'approche de la performance est équilibrée et constitutive des performances « classiques » antérieures (performances organisationnelle, sociale et financière). Il ne s'agit plus seulement d'atteindre le maximum (logique purement quantitative) mais plutôt l'optimum collectif (logique quantitative et qualitative), dans un objectif de sens et de satisfaction réciproque des parties prenantes.

aux neurosciences et à l'intelligence artificielle, Morgan, Gareth, *Images de l'organisation*. De Boeck Université Management 1999).

Ces organisations fonctionnent désormais en petites unités autonomes, en équipes projet hautement compétentes et polyvalentes, avec une hiérarchie réduite. Elles favorisent le sens commun – l'ordre de la contribution de l'organisation à la société dans laquelle elle s'inscrit – la pérennité de leur activité plus que le résultat, le progrès par des échanges avec leurs parties prenantes, la satisfaction de leur client avant leur propre chiffre d'affaires. Elles promeuvent la transversalité, à travers des processus collaboratifs et des conventions renégociées entre les membres. La communication est empathique et le partage de l'information est encouragé.

Plus que le management du changement, la diffusion et l'ancrage d'une culture du mouvement sont recherchés. L'offre de services coproduite et délivrée devient globale (produits/services, relation, information, formation du client/utilisateur), pour une réciprocité de satisfaction entre les clients et les personnels en contact.

Ces organisations agiles font de l'intelligence collective⁷ le moteur de leur développement,

entre autres, par la capacité du collectif à se poser des questions et à chercher les réponses ensemble⁸.

Aux États-Unis, les *start-up* devenues les leaders mondiaux de la nouvelle économie (Google, Apple, Facebook, Twitter, etc.) en France des entreprises industrielles se libérant⁹ (Favi, Chronoflex, Lippi, Poult, etc.) illustrent, avec leurs différences et leurs chemins respectifs, ces organisations agiles s'adaptant à un environnement global et turbulent.

VERS UN MANAGEMENT PUBLIC AGILE

La nouvelle gestion publique

Nonobstant leurs finalités, les contextes et les enjeux respectifs des entreprises et des administrations publiques les obligent aujourd'hui à changer leur paradigme managérial, pour atteindre cet objectif de performance globale et durable.

Le management public, dans son corpus théorique et ses pratiques, est de construction récente en comparaison du management privé (*l'ESCP Europe* date de 1819 et *la Harvard Graduate School of Business Administration* de 1908).

Si la Bureaucratie administrative¹⁰ a posé les fondements de la théorie administrative générale, il faut attendre les années 2000 pour voir apparaître une véritable culture et des pratiques de management dans l'administration publique (le management « supplantant » la bureaucratie).

La nouvelle gestion publique (NGP) constitue un modèle managérial inspiré de techniques et pratiques issues du monde l'entreprise. Si la filiation avec le *New Public Management* (NPM) anglo-saxon des années quatre-vingt¹¹ est toujours sujette à controverse, la NGP a accompagné en France, non sans difficultés, la modernisation de l'État et de l'action publique, en développant une culture de la performance et de l'évaluation des politiques publiques. Moins bureaucratique, l'administration publique est devenue plus flexible.

Dans la dynamique des politiques européennes, et à travers la LOLF (loi organique relative aux lois de finances, 2001) puis la RGPP (révision générale des politiques publiques, 2007-2012), ce nouveau managérialisme s'est traduit par : de la dérégulation, des réformes de structure, d'autres modes de gestion, et aussi par le recours aux entreprises pour délivrer certains services publics (délégation de service public, partenariat public privé, externalisation, etc.). L'alternance politique de 2012 n'a pas remis en question cet objectif de performance publique selon la règle des 3 E : Économie, Efficacité, Efficience (Urio Paolo, *La gestion publique au service du marché*, dans M. Hulvy, *La pensée*



LAFABRIQUE HUMAINE
Pour des managers agiles et heureux

89, rue de la Villette - 69003 LYON • contact@lafabriquehumaine.fr
www.lafabriquehumaine.fr

comptable : État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique, PUF, 91-124, 1998).

Au fonctionnaire associé à une administration centralisée s'est progressivement substituée la figure du manager public, responsabilisé sur des objectifs et sur une optimisation des moyens alloués, et devant rendre compte de son action.

En 2012, le bilan de la RGPP¹² met plus l'accent sur la méthode et l'accompagnement au changement des administrations et des agents que sur la pertinence des réformes engagées. En effet, la RGPP a été mal vécue, entre autres en raison :

- d'une focalisation sur l'organisation administrative de l'État plus que sur les politiques publiques et l'ensemble des acteurs qui y contribuent (collectivités territoriales et organismes de protection sociale) ;
- du recours massif à des cabinets privés de conseil en management stratégique placés auprès de chaque ministère, parfois peu au fait des réalités du secteur public.

Au final, les auteurs du bilan appellent à une autre méthode de conduite du changement plus participative et dans un objectif de performance économique et sociale. Cette nouvelle démarche doit respecter des principes de concertation, de responsabilisation, d'équité et de transparence.

Trois orientations sont proposées :

- au sein de l'administration de l'État, donner la parole aux agents afin de recueillir leurs propositions ;
- au-delà du périmètre de l'État, lancer une revue des politiques impliquant tous les acteurs ;
- faire de l'amélioration de la gestion des ressources humaines un chantier prioritaire, afin de se donner les moyens d'accompagner les futures réformes.

La nouvelle valeur publique

Pour répondre aux enjeux de modernisation sans renoncer à ses principes et à ses valeurs, l'administration publique doit désormais innover et développer une culture du mouvement.

Le service public ne constitue-t-il pas un bien commun¹³ devant être coproduit et co-délivré par l'administration publique, l'entreprise ainsi que par les autres acteurs de la société ?

Un autre paradigme managérial ne doit-il donc pas être envisagé, plus adapté à la demande de sens et de satisfaction, de transversalité, de participation et d'éthique de ses parties prenantes (territoires, usagers/contribuables/citoyens, managers et agents, entreprises, etc.) ?

La nouvelle valeur publique¹⁴ constitue un modèle original et alternatif à la NGP, pensant l'évolution d'une administration bureaucratique puis flexible à une administration agile,

caractérisée par une gouvernance en réseau (gouvernance collaborative/par processus) et par l'innovation sociale (innovation ouverte/participative).

LE TRIANGLE STRATÉGIQUE DE LA VALEUR PUBLIQUE

Soutenu par l'administration publique et ses managers, il repose sur :

- la définition de la valeur publique : définition des objectifs du service public incluant la production de valeur pour l'utilisateur mais aussi pour le citoyen/la communauté ; processus de délibération ; rôle du manager public (public servant) pour garantir la prise en compte de la valeur publique dans la production et la livraison des services publics ;
- l'environnement autorisé et légitime : support des autorités publiques et construction d'une coalition des parties prenantes aux intérêts diversifiés (usagers, communautés, secteur privé, secteur public, secteur associatif) ;
- la capacité opérationnelle de construction : faisabilité en termes de mobilisation des ressources opérationnelles, à l'intérieur et à l'extérieur des organisations, nécessaires pour obtenir les résultats¹⁵.

En se plaçant dans une approche prospective, la NVP représente un défi philosophique tel qu'on ne l'a pas vu depuis que les théories néolibérales et du Public Choice ont révolutionné la gestion publique dans les années 1980¹⁶.

Cette approche renouvelée du management public par la NVP s'inscrit en tout point dans la pensée systémique humaniste du management agile, à travers les valeurs (partage, confiance, responsabilité, mouvement, hybridation, exemplarité) et les principes d'action agiles (sens, anticipation des conséquences, travailler pour, juste changer)¹⁷. En ce sens, l'émergence d'un management public agile permettrait de penser la transformation en cours de l'action publique et de son administration, et ce dans un environnement de plus en plus complexe et incertain.

LES OUTILS DE L'AGILITÉ COMPORTEMENTALE AU SERVICE DU MANAGER PUBLIC

L'Agile Profile®

Comment accompagner cette transformation d'une administration publique flexible vers une administration agile ? Comment l'agilité peut-elle être mise en œuvre simplement sur le terrain par le manager public ?

L'approche par l'agilité comportementale constitue un puissant levier de transformation des organisations. En agissant sur les croyances (limitantes), les valeurs, les comportements

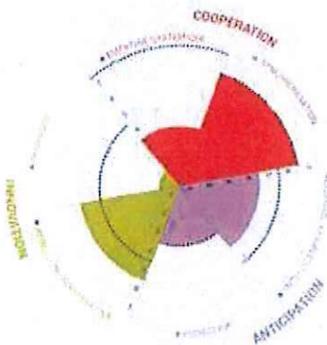
et les pratiques des managers, on agit sur la culture organisationnelle¹⁸.

La société Agil'OA – essaiage de Grenoble École de Management – a modélisé un outil l'Agile Profile®, permettant de mesurer la capacité individuelle et/ou collective à agir avec agilité en contexte normal comme en contexte de pression.

L'innovation et la valeur ajoutée de l'Agile Profile® est de mesurer l'agir ensemble (agir avec les parties prenantes) en prenant en compte le contexte.

PROCESSUS TYPE D'UTILISATION DE L'AGILE PROFILE® EN ACCOMPAGNEMENT ET EN FORMATION

- prise de connaissance du modèle de l'agilité par les personnes accompagnées ou formées.
- passation du questionnaire Agile Profile® via Internet (54 questions en 8').



L'Agile Profile® mesure avec quelle fréquence et intensité les 3 postures agiles sont mobilisées en contexte de pression :

- **coopération** : agir en connaissance des risques et des connaissances ;
- **anticipation** : agir au service d'un sens commun en réciprocity de satisfaction avec les parties prenantes ;
- **innovation** : agir en mettant en place des changements appropriés et opportuns.

Pour chacune de ces postures, des leviers d'actions sont associés relatifs aux relations (dominante émotionnelle) ou aux méthodes (dominante rationnelle) ;

- **analyse des besoins en agilité (ABA)** avec les personnes accompagnées ou formées pour déterminer le profil cible à atteindre en termes d'anticipation, coopération et innovation ; au regard des attentes de l'environnement et des compétences actuelles de l'individu et/ou de l'équipe ;
- **entretiens individuels et/ou ateliers** lors de séminaires d'analyse des résultats et de leur cohérence avec le profil cible, pour permettre aux personnes accompagnées ou formées de se fixer un plan d'actions pour se développer ;
- **construction d'un plan de développement et d'engagement** par les personnes accompagnées ou formées avec l'intervenant certifié à l'agilité.

Jusqu'alors, les outils psychométriques classiques mesuraient l'être (qualités et points forts) à travers l'inventaire des traits de personnalité (MBTI, SOSIE, etc.) et non l'agir (l'action).

Le modèle de l'agilité comportementale permet d'analyser de manière systémique et dynamique les liens entre le faire (savoir-faire techniques), l'être (savoir-faire relationnels), l'agir (savoir-agir ensemble individuel et collectif) et le contexte (analyse des besoins en agir ensemble à un temps T).

Ainsi, il permet de comprendre comment l'individu va agir, en fonction du contexte, de sa personnalité et de ses compétences, lorsqu'il est sous pression.

L'Agile Profile® est utilisé dans leurs interventions par des coaches, consultants, formateurs et recruteurs certifiés à l'agilité. À ce jour, plus de 20 000 managers et étudiants d'écoles supérieures de commerce ont passé le questionnaire Agile Profile®.

L'agilité comportementale, à travers la dimension de l'agir ensemble en contexte, permet au manager public d'améliorer sa conscience de soi et des autres, pour être capable de se réguler et de réguler les autres. Il permet au manager de mettre en œuvre ses savoir-faire au sein d'un système donné et de savoir exercer la bonne influence pour faire avancer ce système vers sa finalité. En ce sens, il permet de concilier performance et bien-être en prévenant les risques psychosociaux liés aux incompatibilités de l'agir ensemble¹⁹.

DES CAS EXEMPLAIRES DE BONNES PRATIQUES AGILES

Du fait de leur environnement et pour des raisons stratégiques, des entreprises et des administrations publiques ont changé leur culture managériale pour leur permettre d'accompagner leur transformation agile (se référant consciemment ou non au modèle de management agile). Ces organisations ont su faire preuve d'audace et sortir de leur cadre, acceptant pour cela de faire des erreurs. Toutes considèrent qu'il ne peut y avoir de performance sans bien-être, et que l'intelligence collective y contribue pour beaucoup.

Orange, une entreprise leader en management agile

Parmi ces entreprises, l'opérateur de télécommunications Orange a connu dans son histoire de nombreuses transformations. La plus marquante est le passage de l'entreprise originelle France Télécom, établissement de droit public puis société anonyme en 1996, vers une entreprise privée en 2004, avant de changer de nom pour devenir Orange en 2013 (l'État restant actionnaire à hauteur de 13,5 %). Cette transformation accélérée de l'entreprise accompagnée selon

des méthodes managériales ensuite critiquées (plan stratégique NEX T 2006) a eu des impacts sociaux importants. À partir de 2011, avec l'arrivée du nouveau PDG Stéphane Richard et avec l'appui de ses équipes, un changement culturel s'opère progressivement dans l'entreprise, ces derniers ayant conscience que la performance d'Orange doit désormais être globale et durable et qu'un management agile y contribue.

Au sein du Groupe, Orange France évolue dans un environnement marché très concurrentiel et mouvant caractérisé par :

- la maturité de son marché (voix fixe/mobile, Internet) et sa bipolarisation (sophistication et popularisation des usages de ses clients) ;
- l'instabilité du paysage concurrentiel (Free, SFR, Bouygues Telecom) ;
- la multicanalité de la relation client (multiplicité des canaux de contact physiques et digitaux dans le cadre des parcours clients) ;
- des contraintes diverses imposées par l'autorité de régulation l'ARCEP.

Dans le cadre de ses plans stratégiques Conquête 2015 puis Essentiels 2020, Orange France a engagé une transformation vers une entreprise de services, dans l'objectif d'asseoir son leadership en matière d'expérience client. Depuis 2013, l'entreprise met en œuvre des dispositifs d'accompagnement et de formation à l'agilité adressés à l'ensemble de sa ligne managériale :

- pour les managers de proximité : *certification Manager de service* co-construite avec Grenoble École de Management (GEM) ;
- pour les managers de managers : programme *Stratégie Agilité & Service* co-construit avec l'Essec MA ;

Dans le cadre de la certification Manager de service pour les managers de proximité, le programme aborde les thèmes de l'agilité mais aussi de la performance globale et du marketing des services.

Outre la compréhension du modèle de management agile à travers ses trois postures (anticipation, coopération et innovation), les managers vivent l'agilité par un jeu en équipe, pour lequel la performance globale est recherchée en créant un environnement rupturier (en cours de jeu perte d'équipiers, contraintes successives de production des livrables demandés, etc.). Par ailleurs, ils s'autoévaluent sur la base d'une adaptation de l'Agile Profile®. Constitué en équipes projets inter-métiers dans le but de conduire un projet expérimental de changement, ces managers intègrent les pratiques agiles tout au long de leur session - d'une durée d'environ 5-6 mois.

Lancés en 2013, ces dispositifs produisent d'ores et déjà des résultats significatifs :

- pour la certification Manager de service, 2 000 managers de proximité ont été formés et plus de 180 projets de changement sur seize régions ont été conduits ;
- dans le plan stratégique Essentiels 2020, un des cinq leviers de la promesse client s'intitule « Construire un modèle d'employeur digital et humain : Développer notre agilité collective ». De nouveaux modes de fonctionnement plus agiles et plus collaboratifs vont être mis en place, contribuant aussi à la qualité de vie au travail ;
- de même, ce changement est perceptible dans les discours des leaders. Ainsi à l'occasion des vœux 2015, le PDG Stéphane Richard adressait ce message aux équipes d'Orange : nous devons poursuivre sur cette bonne dynamique et garder notre cap malgré les incertitudes qui pèsent encore sur certains de nos marchés qui restent sous forte pression concurrentielle. Il nous faudra pour cela continuer à faire preuve d'exigence, d'agilité et de solidarité.

pour les managers de comité de direction : programme *Speed & Agility Together* co-construit avec le Cedep.

Le point commun entre ces différents dispositifs est de favoriser la transversalité entre les directions Orange, les services, les unités et les métiers.

UN SERVICE PUBLIC D'INCENDIE ET DE SECOURS AGILE

Autres exemples d'ouverture vers une culture managériale agile, celui de certains services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), comme, par exemple, les SDIS de Saône-et-Loire (71) et du Jura (39).

Depuis quelques années l'environnement institutionnel de ces « jeunes » établissements s'est particulièrement transformé, nécessitant de coopérer avec différentes parties prenantes aux intérêts parfois divergents (Préfecture, Conseil général, SAMU, etc.), dans une logique de mutualisation et de rationalisation des moyens.

Par ailleurs, le métier de sapeur-pompier (professionnel ou volontaire) confronté dans sa pratique à des environnements incertains, où risques et accidents constituent le quotidien, requiert des postures agiles. Les risques évoluent et de nouveaux risques apparaissent : sanitaires, climatiques, technologiques, terroristes etc. Ce métier doit donc s'adapter, et doit pour cela « imaginer » des réponses à des problématiques ou des situations inconnues [...] et donc développer sa capacité « d'innovation ».

Au SDIS 71, son ancien directeur, Michel Marlot (2000-2015), précédemment directeur

de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers, a conduit une réflexion et mener des actions sur le management agile de ces établissements et de ses agents.

Le SDIS 71 s'est donc vu projeter dans un environnement d'un référentiel de complexité supérieur auquel il n'avait jamais encore été confronté, mais auquel il est en obligation de faire face [...] La problématique « sans solutions connues » à laquelle nous nous sommes attelés était à l'époque « comment développer les postures agiles chez les sapeurs-pompiers dans l'organisation fonctionnelle »²⁰.

De façon empirique, Michel Marlot a modélisé une démarche de transformation ouvrant vers des nouveaux possibles et un *leadership* de l'incertitude, dans laquelle le leader peut s'autoriser à avouer qu'il ne sait pas et que les questions sont plus importantes que les réponses (d'où la mobilisation de l'intelligence collective).

Dans cet environnement complexe et incertain, la posture agile d'innovation – renvoyant à des qualités d'humilité, d'ouverture et d'audace – est valorisée. Elle a été vue comme constituant une occasion de stimuler les capacités d'ingéniosité et de débrouillardise grâce à son impact émotionnel. Sous réserve d'une utilisation des règles et de la norme comme socle de stabilité (exécution de tâches procédurales), elle permet d'apprendre à « faire avec » des situations sans solutions connues (exécution de tâches expérimentales). Par diffusion d'un état d'esprit de sérénité, voire en faisant du bricolage managérial²¹, il aura fallu sept ans à Michel Marlot et à ses équipes pour faire du SDIS 71 une organisation agile.

Confronté lui aussi à cet environnement turbulent, Le directeur du SDIS 39, Jérôme Coste, a initié en 2015 une première démarche de formation de son comité de direction au management agile (que j'ai eu le plaisir d'animer), selon le processus décrit précédemment :

- en amont :
 - l'ensemble des membres du Codir a passé le questionnaire Agile Profile® via Internet ;
 - lors du séminaire :
 - le modèle de management agile a été présenté et a donné lieu à un débat nourri, permettant de partager un cadre de référence commun,
 - l'analyse des besoins en agilité – pour déterminer le profil d'agilité cible de l'équipe à atteindre, au regard des attentes de l'environnement et des compétences actuelles de l'équipe – a été réalisée sous la forme d'ateliers collectifs (l'ABA étant affiché aux murs sur des grandes planches),
 - l'analyse des résultats de l'Agile Profile® de l'équipe a été effectué par l'intervenant ; ces résultats ont été comparés avec le profil cible, pour identifier les postures et les leviers d'actions agiles que l'équipe active avec régularité

et facilité (selon les besoins en agilité de son contexte) ; et à l'inverse, ceux sur lesquels elle doit progresser.

Ainsi, le Codir a pu prendre conscience de l'importance :

- de partager plus largement le *sens* des changements en cours dans son environnement avec ses parties prenantes internes et externes ;
- d'accentuer sa *posture de coopération* par une meilleure écoute de son système et des demandes de ses parties prenantes ;
- de développer sa *posture d'innovation* par de la pédagogie sur les décisions prises, en particulier à l'égard de ses équipes opérationnelles réparties sur le territoire départemental.

À partir de cette analyse partagée, le Codir du SDIS 39 a ébauché un plan de développement et d'engagements, selon le principe des plus « petits pas possibles », (des actions devant prendre peu de temps et d'énergie mais à forte valeur ajoutée).

UNE ALTERNATIVE À UNE NOUVELLE GESTION PUBLIQUE

À l'instar des SDIS, d'autres administrations publiques montrent progressivement de l'intérêt pour le management agile (CNFPT, CEREMA, CHU de Grenoble, OPAC 38, etc.), considérant que d'autres pratiques managériales doivent être développées pour mettre les agents en conditions (engagement et professionnalisme) de répondre aux nouveaux défis du service public. Perfectible comme tout modèle, le management agile peut selon nous constituer une alternative à une nouvelle gestion publique qui, trop influencée par le management d'entreprise, n'a pas su et/ou pu trouver sa propre voie, plus équilibrée et intégrative entre performance et bonheur au travail²² de ses agents. Plus que jamais, une hybridation positive entre management privé et public est nécessaire pour l'intérêt général, auquel contribuent respectivement les administrations publiques, les entreprises et les autres acteurs de la société. Ce n'est pas le changement qu'il faut manager mais le management qu'il faut changer !

¹ J. Barrant et J. Deglaine, *Développer l'agilité dans l'entreprise*, ESF Editeur, 2013.

² R. Nagel et R. Dove, *Iacocca Institute*. S. Harold, *Mohler Laboratory # 200*, Lehigh University, nov. 1991.

³ S. L. Goldman, « Agile competition and virtual corporations », *National Forum*, 74 (2), p. 43-49 – M. Joroff, W. L. Porter, B. Feinberg et C. Kukla, « The agile workplace », *Journal of Corporate Real Estate*, vol. 5:4, p. 293-311.

⁴ H. Takeuchi et I. Nonaka, « The new product development game », *Harvard Business Review* 64, n° 1 janv.-févr. 1986 – K. Schwaber, « Agile Project Management with Scrum », *Microsoft Press*, 2004.

⁵ www.agilemanifesto.org/iso/fr/manifesto.html

⁶ J. Galbraith, *Designing Your Organization: Using the STAR Model to Solve 5 Critical Design Challenges*, John Wiley & Sons, 2007.

⁷ Greselle-Zaïbet Olla, « Savoir Manager l'intelligence collective des équipes de travail », *Journal du Management*, n° 183, avr. 2007.

⁸ O. Zara, *Le Management de l'intelligence collective*, M21 Éditions, 2004.

⁹ I. Getz et B. Carney, *Liberté & c° : Quand la liberté des salariés fait le succès des entreprises*, 2016.

¹⁰ M. Weber, *Économie et société*, 1923.

¹¹ D. Osborne et T. Gaebler, *Reinventing Government*, Addison-Wesley Publ. Co., 1992 – Ch. Hood, *The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme*, *Accounting Organizations and Society*, vol. 20, n° 2/3, 1995, p. 93-109.

¹² IGF, IGA, IGAS, Bilan de la RGPP et conditions de réussite pour d'une nouvelle politique de réforme de l'État, 2012.

¹³ E. Ostrom, *Governing the commons, Political Economy of Institutions and Decisions*, Cambridge University Press, 1990 – D. Bollier, *La renaissance des communs : pour une société de coopération et de partage*, Éditions Charles Léopold Mayer, 2014.

¹⁴ M. H. Moore, *Creating Public Value - Strategic Management in Government*. Cambridge, Harvard University Press, 1995 – J. Benington et M. H. Moore, *Public Value Theory and Practice*, Palgrave, 2010.

¹⁵ B. Lévêque, « La nouvelle valeur publique une alternative à la nouvelle gestion publique », *Revue Vie économique*, vol. 4, n° 2, déc. 2012.

¹⁶ R.A.W. Rhodes et J. Wanna, « The limits to public Value, or Rescuing Responsible Government from the Platonic Guardians », *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, n° 4, p. 406-421, déc. 2007.

¹⁷ Charte du Management Agile, Agil'OA.

¹⁸ E. H. Schein, *Organizational Culture and Leadership*, Jossey-Bass Publishers, qui constitue un puissant levier de changement, San Francisco, 1985 – G. Johnson, K. Scholes, R. Whittington et F. Fréry, *Stratégie*, Pearson Education, 2005.

¹⁹ D. Goleman, *Emotional Intelligence*, Bantam Books, 1995 – J. Barrant et J. Deglaine, *Développer l'agilité dans l'entreprise*, préc.

²⁰ M. Marlot, *Problématiques et enjeux actuels d'un service public incendie et secours*, SDIS 71, 2009. Organisation « agile », retour d'expérience, 2016.

²¹ R. Duymédjian et Ch. Rüling, « Le manager bricoleur : essai de construction d'une image légitime », in M. Malmou et M. Le Berre, *Moderniser la gestion des hommes dans l'entreprise*, Ed. Liaisons, 2005, p. 185-217.

²² Chaire Mindfulness, *Bien-être au travail et Paix économique de GEM* (www.mindfulness-at-work.fr/fr/) – A. Shawn, *The Happiness Advantage: The Seven Principles of Positive Psychology That Fuel Success and Performance at Work*, Ed. Kindle, 2010.