

Quand le management est à l'origine des maux du travail



La souffrance au travail n'épargne pas la Fonction Publique Territoriale. Les nombreuses réorganisations liées à la réforme territoriale ont favorisé son développement. Mais aussi le recours de plus en plus courant à des méthodes managériales présentées comme innovantes et qui ne font pas toujours bon ménage avec le statut de la Fonction Publique.

Co-développement (Codev' pour les intimes), évaluation à 360°, intelligence collective... Les techniques du management qui sont en vogue dans le monde des entreprises ont franchi la porte des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Suivant les outils, entre 25 % et 45 % des directeurs généraux des services (DGS) et directeurs employés dans le service public territorial ont une connaissance de ceux-ci. Parmi eux, une quantité non négligeable ont même mis en pratique ces méthodes « innovantes » (autour de la moitié pour le Codev' et l'intelligence collective). Plus ancien, le coaching individuel bénéficie d'une notoriété encore plus grande : les trois quarts des cadres supérieurs territoriaux le connaissent et, parmi eux, la moitié l'ont testé. C'est ce que nous enseigne la deuxième enquête sur le management territorial, réalisée durant l'été 2018 par La lettre du cadre territorial et ses partenaires.

Recherche de la performance

Plus substantiellement, avec la baisse des dotations de l'État (entre 2014 et 2017), la recherche de la performance dans les collectivités territoriales s'est accélérée de manière frénétique. Elle a pu conduire des collectivités à s'inspirer du lean management

(littéralement management « sans gras »). Un concept mis au point au sein du groupe Toyota et dont un spécialiste du management vantait, en 2014 - juste après les annonces du nouveau Premier ministre, Manuel Valls, sur le « big bang territorial » - les mérites, dans une tribune du quotidien Les Échos⁽¹⁾.

A « ressources constantes », la démarche permet de réduire les coûts et les délais, et d'augmenter la qualité, expliquait-il. En promettant « l'amélioration du bien-être et des conditions de travail des agents ». Mais à cette époque-là déjà, la méthode tournée exclusivement vers la réduction des coûts rencontrait de nombreux détracteurs, des parutions scientifiques mettant en évidence la dégradation des conditions de travail des salariés concernés.

Des critiques entendues qui ont contribué à l'émergence de l'excellence opérationnelle, démarche soutenue par le MEDEF et des élus de la majorité.

Chez ses promoteurs, elle a vocation à s'appliquer au secteur public, comme le défendaient en février 2019, deux députés LREM (Sonia Krimi et Jacques Savatier).

Huit jours avant la présentation par Olivier Dussopt du projet de loi de transformation >

de la Fonction publique, ils organisaient une conférence à l'Assemblée nationale, précisément sur ce sujet.

Les trois principes clés du concept ont naturellement été présentés. Il s'agit de « l'orientation client pour proposer des services plus adaptés aux besoins des usagers », « l'efficacité pour éliminer tous les gaspillages identifiés dans le processus », « la responsabilisation des acteurs ». La renégociation de contrats de délégation de service public par Nîmes métropole, expérience relatée par le Directeur général des services de la structure, Laurent Cotteret, s'inscrit dans le cadre de cette démarche. Présentée comme le fruit du recrutement de deux contrôleurs de gestion issus du privé, cette initiative « est juste une toute première étape de mise en œuvre et la plus facile à mettre en place puisqu'elle n'implique aucun changement et aucune amélioration d'efficacité du côté de la personne publique » nuance Eric Villesalmon, consultant en management. Sur son blog, il fait le compte-rendu de la rencontre⁽²⁾. L'occasion de confier : « à *demi-mot*, *Sonia Krimi a admis que le sujet du statut des fonctionnaires et de la réglementation RH dans la Fonction publique était un vrai point noir pour toutes les démarches de progrès* »

Les agents devant toujours se conformer à la norme, on ne recourt plus à leur expérience et à leur intelligence, le cadre de travail se trouve alors « déshumanisé »

Mathieu BRUGEAU

Management par la norme

Pour tenter de parvenir à une plus grande « efficacité », les collectivités ont aussi été nombreuses à adopter des démarches qualité, telles les certifications Iso 9001 et Qualivilles, délivrées par l'Afnor.

Elles amènent les services concernés à prendre des engagements en termes de délais de réponse notamment, dont le respect est régulièrement vérifié.

Ces méthodes ont fait florès. A tel point que « **toutes les collectivités de taille moyenne possèdent aujourd'hui leurs chartes, leurs protocoles ou leurs démarches qualité** », comme le souligne Mathieu Brugeau, Secrétaire Général FO à la Ville de Limoges. Et leur développement n'est sans doute pas fini. Le renforcement des possibilités d'embauche de contractuels - notamment pour les emplois de direction des collectivités territoriales - autorisée

par la Loi de transformation de la Fonction publique, pourrait leur donner un coup d'accélérateur.

Dominique Régnier, Secrétaire Général de la Fédération FO des Services publics, s'en inquiète. Car les techniques managériales entraînent de nombreuses conséquences sur les organisations qui les mettent en place.

Ainsi, le « management par la norme » conduit les managers à se reporter systématiquement à des procédures pour gérer leurs équipes. Mathieu Brugeau est sévère vis-à-vis des idéologies managériales qui prétendent « scientifier » et « objectiver » le travail. Ce grand lecteur de Karl Marx critique aussi les méthodes d'auto-évaluation et la gestion des feuilles de temps (« timesheet management ») par lesquelles les agents « *seront leurs propres bourreaux* ». Eux aussi victimes du système, les managers sont comme « *les conducteurs d'une voiture qui regardent fixement le tableau de bord*

et en oubliant la route ». A ce management qui fait appel à des recettes préconçues, le limougeaud oppose la gestion des équipes « *de manière humaine* ». Un état d'esprit qui signifie que le responsable de service analyse la situation de travail, discute avec ses collaborateurs et éventuellement remet en cause ce qui ne va pas. En aucun cas il ne s'agit « *d'être gentil et de tout accepter* » prévient ce

syndicaliste trentenaire qui jette un regard amer. « *Le cadre qui veut avancer dans sa carrière a intérêt à souscrire à l'orthodoxie managériale : c'est très bien vu, par exemple, de proposer et concevoir une charte* ».

« Planneurs »

Les dispositifs standardisés qui « *ordonnent aux travailleurs ce qu'ils doivent faire, comment et pourquoi* », foisonnent aujourd'hui dans les secteurs privé et public, confirme la sociologue Marie-Anne Dujarier⁽³⁾. Ils sont conçus par des ingénieurs des méthodes, des organisateurs chargés de la conduite du changement, des qualitatifs, etc...

Une cohorte de professionnels que la professeure de sociologie appelle « les planneurs ». Un néologisme qui renvoie autant à une tâche >

éloignée de la réalité (sur plan) et à une critique sociale qui leur est adressée (« *ils plannent* »). Ces dispositifs instaurent « *un management désincarné* » que les salariés de terrain jugent maladroit, voire « inhumain ». D'après leur expérience, il nuit autant à leur santé qu'à la qualité des produits et à la performance économique.

Étonnamment, les *planneurs* constatent eux aussi que cet encadrement « *joint trop souvent l'inutile au désagréable* » observe Marie-Anne Dujarier.

Les dispositifs peuvent servir à mesurer l'activité et ainsi justifier l'établissement des primes. Une logique d'individualisation qui met à mal « *la confiance et la coopération entre professionnels* », selon la sociologue.

« *Les entretiens individuels mettent aussi le salarié face à son employeur pour définir des objectifs individuels* » abonde Danièle Linhart, autre éminente sociologue du travail⁽⁴⁾.

« *Tout a été mis en place pour individualiser la relation entre les entreprises et les salariés, et la relation de chacun à son travail* » poursuit-elle. Avant de conclure : « **Le travail n'est plus une expérience socialisatrice [...mais] solitaire.** (...) *Il n'y a plus cette logique collective reliée au fait que l'on subisse les mêmes conditions* ».

De l'organisation scientifique du travail, conçue par Taylor au début du 20^{ème} siècle aux méthodes de management prétendument « innovantes » de l'époque contemporaine, il existe une grande continuité, estime Danièle Linhart, comme d'ailleurs certains de ses confrères Michel Villette par exemple.

Souffrance au travail

S'ils sont utilisés déraisonnablement, les moyens de communication modernes (téléphone mobile et internet) peuvent être mis au service de la culture du résultat qui a envahi le monde du travail. Certains chefs de service qui en abusent, espèrent une disponibilité presque sans limite des agents, dénonce Mathieu Brugeau.

De tels changements organisationnels, qui tendent à « déconstruire les collectifs de travail (...) contribuent à engendrer de la souffrance » explique l'Observatoire national du suicide dans son quatrième rapport, remis en juin 2020. Lorsqu'elles ne sont pas accompagnées - comme cela a pu être le cas dans certaines collectivités territoriales ou intercommunalités -

ces évolutions amènent à la démotivation des agents et même, dans certains cas, au suicide.

La motivation : c'est justement là que le bât blesse. Alors que les exigences vis-à-vis des agents territoriaux se sont accrues, les leviers permettant de récompenser se sont réduits comme peau de chagrin, s'inquiète Nicolas Verhille, Secrétaire Général FO à la Communauté urbaine de Dunkerque.



Avec la disparition de l'avancement d'échelon au minimum, la réduction du nombre de promotions, la remise en cause des accords sur le temps de travail - *tout cela dans un contexte de gel de la valeur du point d'indice* - un des leviers restant est le régime indemnitaire.

Un outil que, toutefois, les cadres ne peuvent pas toujours mettre en place facilement. « *Si les primes sont trop favorables aux agents, les élus le ressentent mal. Mais dans le cas inverse - celui de primes peu généreuses - vous passez aux yeux des agents pour l'homme de main des élus* » explique le DGS d'une commune proche d'Annecy, qui se sent donc placé « *entre le marteau et l'enclume* ».

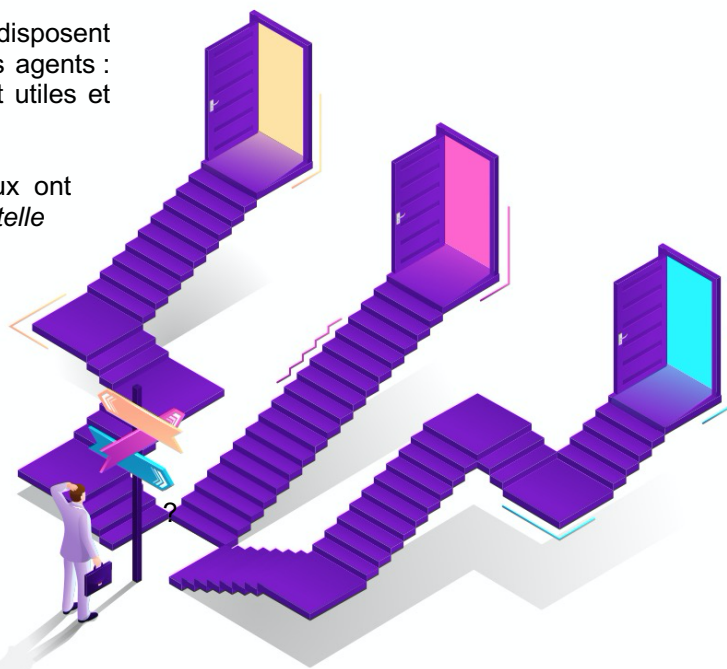
Service public

Bon nombre de collectivités décident aussi de récompenser leurs agents méritants en leur accordant la responsabilité d'une équipe.

S'il relève de la bonne intention, ce choix peut toutefois virer à la catastrophe, lorsqu'en particulier l'agent intronisé manager n'est pas formé à ses nouvelles fonctions, analyse Nicolas Verhille. >

Reste que les collectivités territoriales disposent naturellement d'atouts pour motiver les agents : les missions qu'elles leur confient sont utiles et exercées au plus près du public.

Dans ce cadre, les managers territoriaux ont tout intérêt à concevoir les tâches « *de telle sorte que les agents voient davantage le résultat de leur travail sur les clients et les usagers* » estime Claire Edey Gamassou, maître de conférence en sciences de gestion, dont les travaux de recherche sont centrés sur la Fonction publique territoriale⁽⁵⁾.



Après la crise sanitaire, quelle stratégie managériale ?

La crise du Covid-19 ne restera pas sans conséquence sur les choix managériaux du secteur public territorial. Entre autres, elle va accélérer la mise en œuvre du télétravail. Illustration avec la région Grand Est...

Quels effets la crise sanitaire aura-t-elle sur les pratiques managériales ?

Delphine Gougeon, Directrice générale adjointe du pôle Ressources du Conseil régional Grand Est a répondu à la question lors d'un webinaire que la Direction générale de l'administration et de la Fonction publique (DGAFP) a organisé le 19 juin dernier, avec la participation du Secrétaire d'Etat Oliver Dussopt.

La collectivité qui avait réalisé au plus fort de la crise un « *guide du management à distance en situation exceptionnelle* » compte se doter d'une « *charte du manager* » et « *d'outils d'auto-diagnostic* » censés permettre aux managers de s'interroger sur « *leurs propres pratiques* ». **La région dit aussi miser sur la formation**, en ouvrant par exemple une école de formation interne des managers. Il s'agira de renforcer les compétences des cadres de la région. Mais aussi de « *détecter les personnes qui ne sont pas en situation de management, mais qui voudraient tenter l'aventure* ».

Enfin, **la région veut « généraliser » le télétravail le 1^{er} janvier 2021**. En la matière, la collectivité part de très loin...

Depuis le début de cette année, 80 agents de la Collectivité seulement expérimentaient cette modalité de travail. De manière totalement inattendue et improvisée, ils ont été rejoints - du fait du confinement - par une proportion considérable d'agents.

D'après un sondage, une très large majorité de ces derniers tirent un bilan positif de l'expérience. La région va donc en septembre prochain, entamer des discussions avec les représentants des personnels, pour « *ouvrir de manière considérable* » le nombre de postes concernés par le télétravail (probablement pour deux jours par semaine).

La région n'est pas la seule collectivité à vouloir aller dans ce sens.

Plus des trois quarts des décideurs territoriaux (élus et DGS) souhaitent encourager à l'avenir l'usage du télétravail au sein de leur collectivité, selon un récent sondage Ifop pour la Mutuelle Nationale Territoriale (enquête réalisée par téléphone en juin dernier, auprès de 395 décideurs représentatifs des collectivités).

Thomas Beurey
Journaliste
Projets publics pour FO

Septembre 2020

>

Références

- (1) Cédric Schoenecker, "Lean management et big bang territorial", Les Echos - 25 avril 2014
<https://www.lesechos.fr/2014/04/lean-management-et-big-bang-territorial-1102004>
- (2) Eric Villesalmon, "Excellence Opérationnelle et Lean dans le secteur public – l’art de tourner autour du pot ?"
5 mars 2019
<https://islean-consulting.fr/fr/excellence-operationnelle/excellence-operationnelle-et-lean-secteur-public/>
- (3) Marie-Anne Dujarier, "Le management désincarné ". Enquête sur les nouveaux cadres du travail, Paris La Découverte, coll. « Cahiers libres », 2015
- (4) Interview de Danièle Linhart, publiée le 26 mars 2018 sur le site de l'Observatoire des multinationales
<https://multinationales.org/Daniele-Linhart-Les-methodes-de-management-centrees-sur-le-savoir-etre>
- (5) Claire Edey Gamassou, "Les fonctionnaires territoriaux, tous fainéants, vraiment ?"
<https://theconversation.com/les-fonctionnaires-territoriaux-tous-faineants-vraiment-74586>, 12 juin 2017