



Rencontres
Territoriales
de Bretagne



02.12
2025

PLOUFRAGAN
SAINT-BRIEUC
PALAIS DES CONGRÈS
ET DES EXPOSITIONS



ÉLUS,
ENCADRANTS,
AGENTS



redessinons
LES RELATIONS
MANAGERS ↔ MANAGÉS




CENTRE DE GESTION
de la fonction publique territoriale



Hervé CHOMIENNE

Maître de conférences en management public à l'ISM-IAE de l'Université Versailles Saint-Quentin (UVSQ)

Chargé de Mission délégué à l'organisation et la conduite du changement auprès du Président de l'UVSQ

Laboratoire de recherche en management LAREQUOI

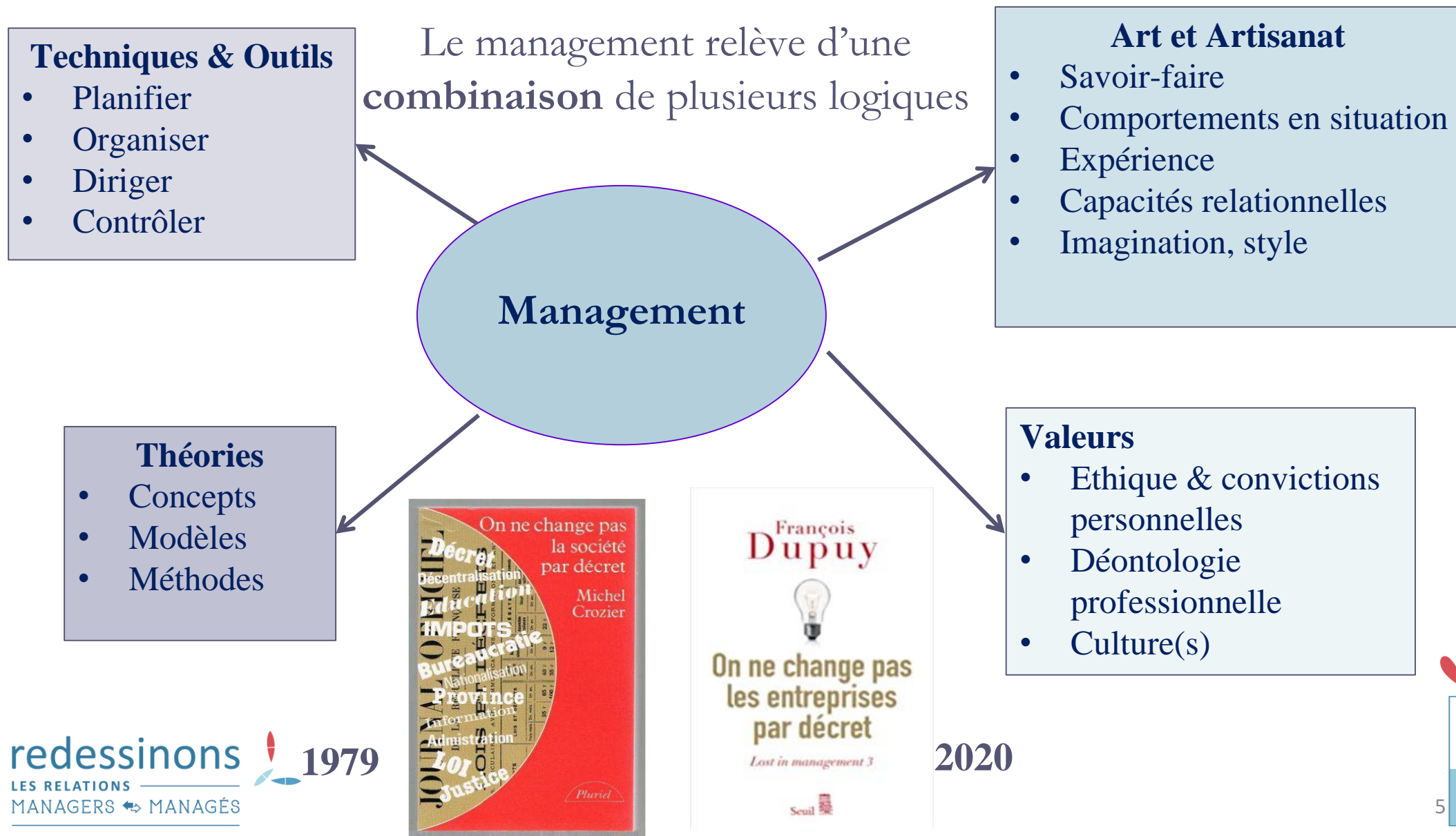
« Le management public local à la croisée des légitimités politiques, professionnelles et opérationnelles »

- Le champ de l'action publique est soumis depuis plusieurs décennies à de **nombreuses réformes** (RCB, 1^{ère} Décentralisation, Renouveau des SP, Modernisation de l'Etat, LOLF, RGPP, MAP, Acte 3 de la Décentralisation, loi NOTRe, réformes financières et encadrement de la dépense locale, loi « Engagement et Proximité », Loi 3DS, lois sectorielles (climat, mobilités...), **visant à** :
 - « moderniser » son fonctionnement,
 - à l'adapter à la « demande sociale »,
 - à en réduire le coût
 - et, *in fine*, à en accroître la « performance » pour les usagers, citoyens et contribuables
- Ces vagues de changements sont déstabilisants, voire conflictuels, avec une mise sous tension des acteurs publics par rapport aux ressources, méthodes et valeurs publiques traditionnelles :

**Performance = Légalité & Egalité de traitement +
Efficacité & Impact + Efficience**

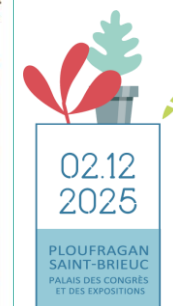
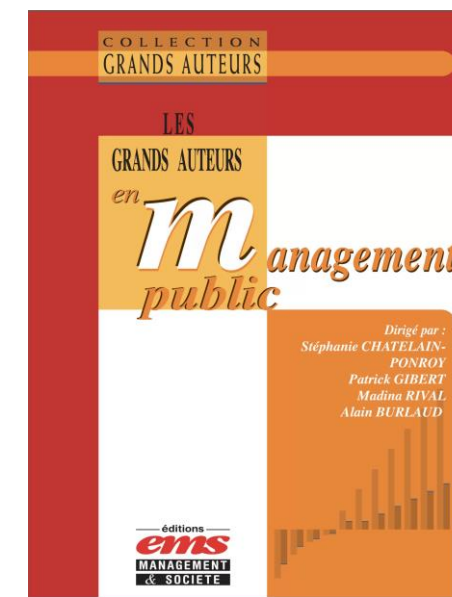
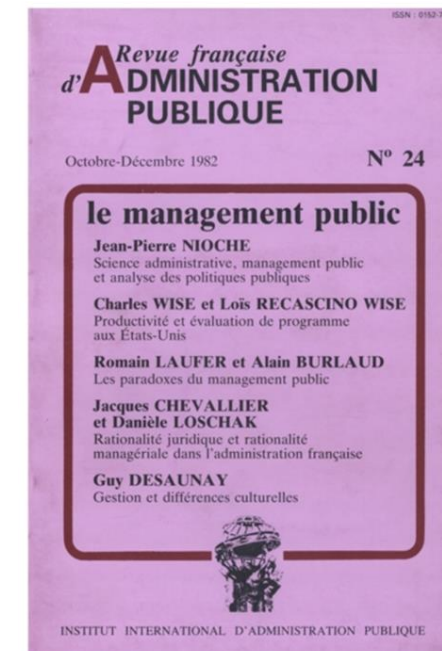
- Le management : comment conduire et organiser une action collective efficace ?
- Historiquement, les Cités et les Etats sont les premières grandes organisations concernées par cette question : modes de gouvernement, élaboration de stratégies, aménagement des espaces, collecte et allocation de ressources, contrôles juridiques et financiers...



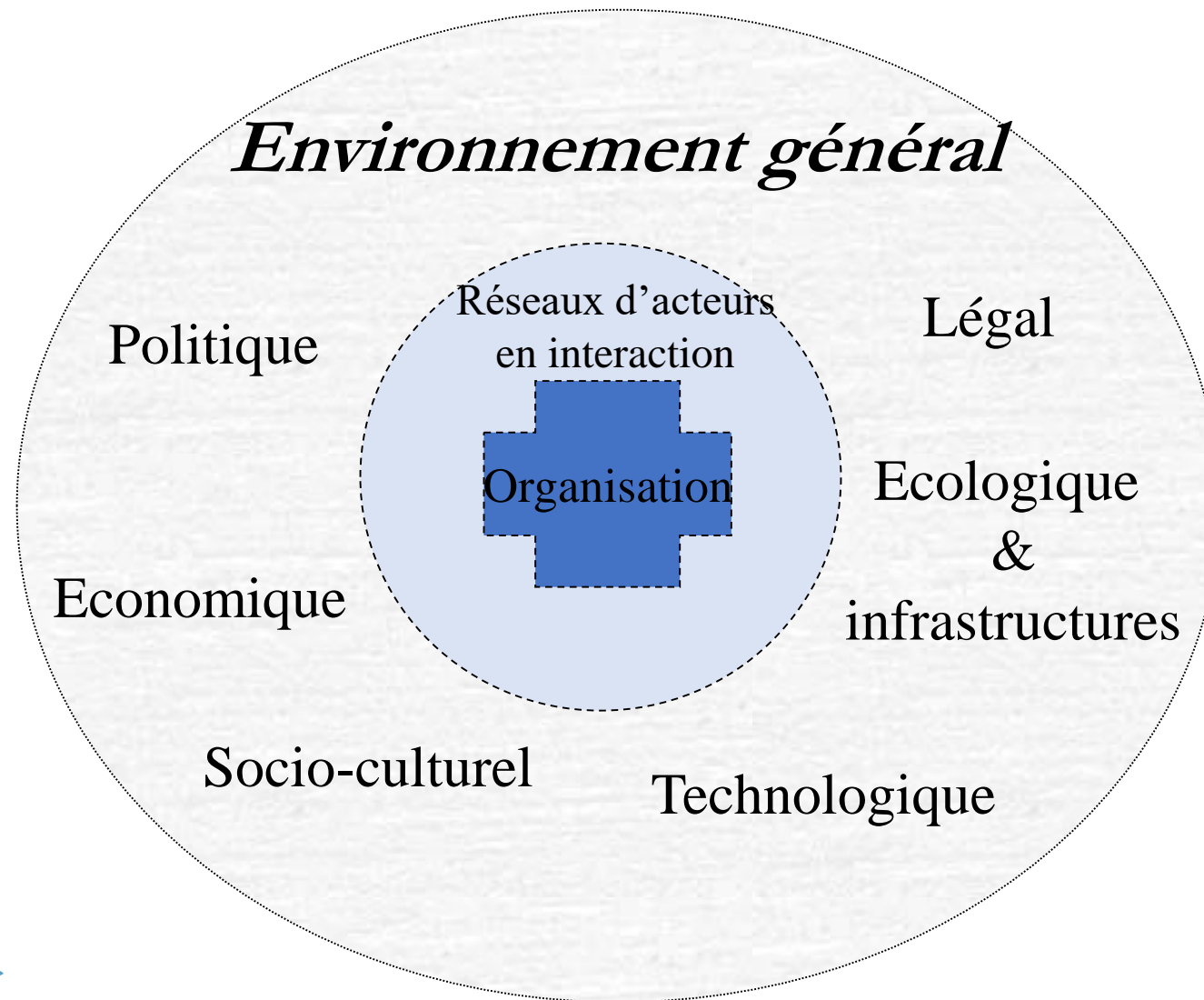


- ✓ « Le management n'est pas une technique neutre mais une activité indissolublement liée avec la politique et les politiques publiques, le droit et les enjeux de la société civile. Il est toujours soutenu par des valeurs et/ou des idéologies. »

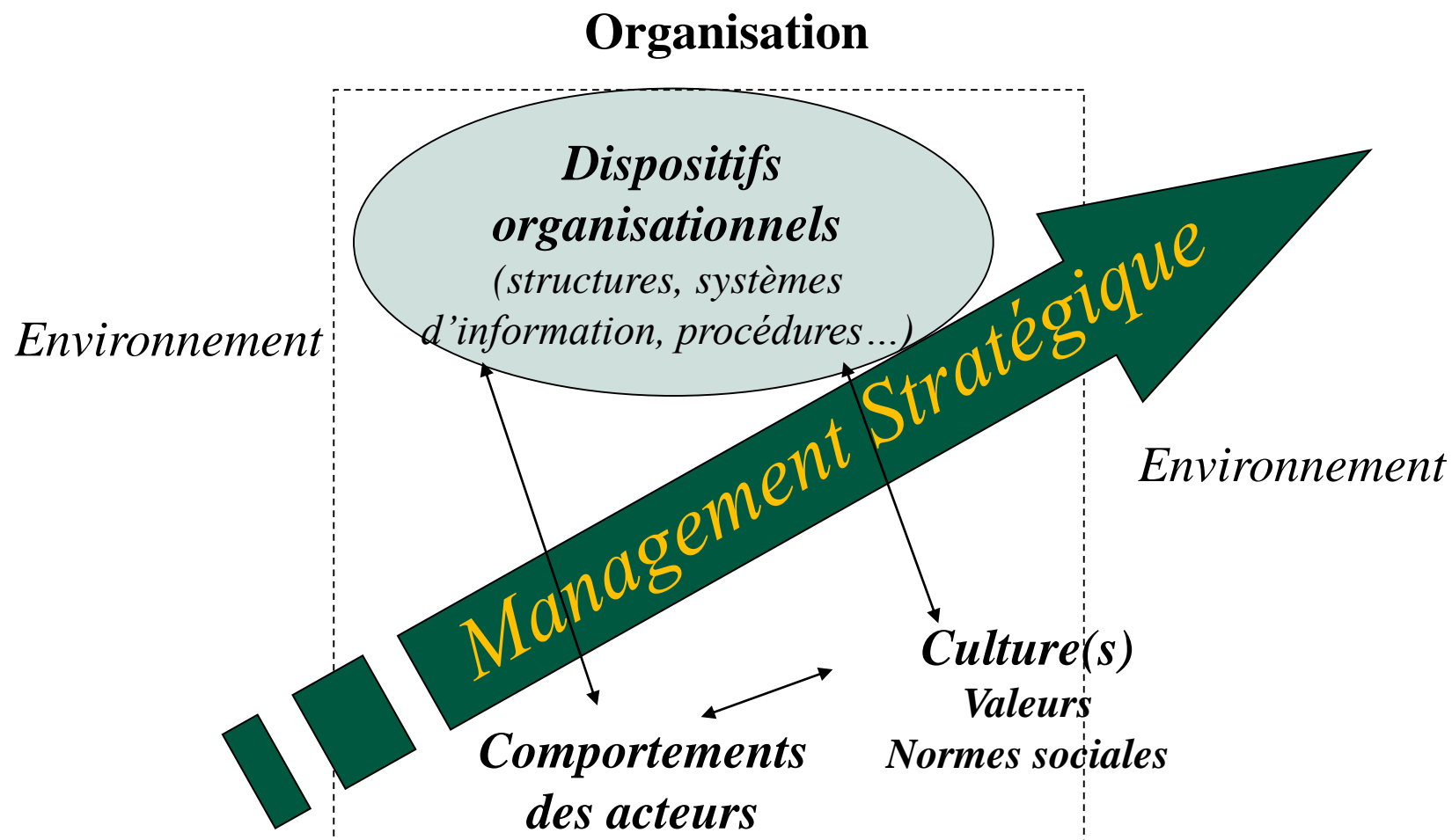
Pollitt, C., Bouckaert, G. (2000), *Public Management Reform – A Comparative Analysis*, Oxford University Press, NY, p. 14, [Cité par S. Trosa, S. (2008), *La réforme de l'État : un nouveau management ?*, Ellipse, 107].



1) L'organisation comme système ouvert en interaction avec son environnement



1) L'organisation comme système ouvert : les principales variables



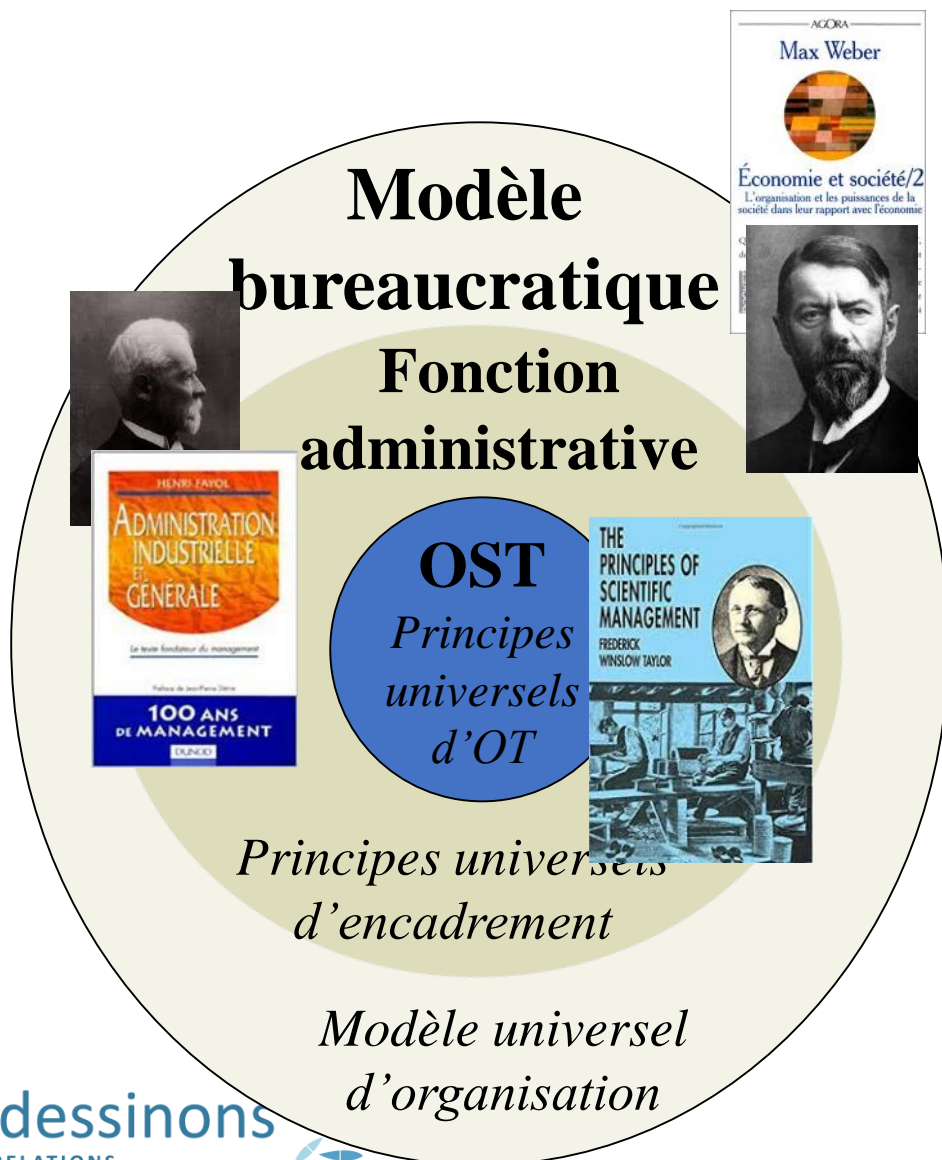
1) L'organisation comme système ouvert : les principales variables

**Organisation
Formelle**
(dispositifs)

**Organisation
informelle**
(comportements
et cultures)



2) D'un management par les règles à un « management intégré » : éclairages théoriques sur l'évolution du management



Caractéristiques des approches fondatrices du management :

- La **rationalisation** de l'organisation du travail, fondée sur des méthodes « scientifiques », permet d'importants gains d'efficacité ;
- « La Science trouve, l'Industrie applique, l'Homme s'adapte »* ;
- Les méthodes de direction, notamment le système de sanction-récompense, doivent inciter à la loyauté et à l'obéissance à l'autorité légitime

* : Slogan de l'Exposition Universelle de Chicago de 1933 (cité dans Supiot (2010), p. 15)

2) D'un management par les règles à un « management intégré » : éclairages théoriques sur l'évolution du management

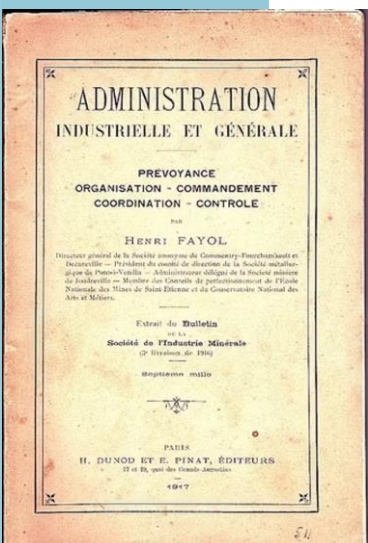
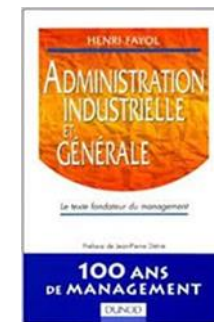
- **Le modèle bureaucratique wébérien : carcan ou cocon ?**
 - L'organisation est structurée par des **règles impersonnelles**, établies en fonction des buts de l'organisation
 - Les agents sont situés dans une chaîne hiérarchique : ils se soumettent à une **discipline** et à un contrôle strict de leur travail
 - **Recrutement** / qualifications (diplômes) et selon une sélection ouverte (concours),
 - **Rémunérations et promotions** sont liées à l'ancienneté et à l'évaluation des supérieurs
 - L'individu doit s'effacer derrière la fonction : **seule l'application des règles et procédures est légitime**



2) D'un management par les règles à un « management intégré » : éclairages théoriques sur l'évolution du management

• Henri Fayol (1841-1925) met en évidence une opération négligée dans les entreprises : la fonction administrative qu'il définit à travers ses missions :

- **La prévoyance** : prévoir et planifier de façon rationnelle l'avenir
- **L'organisation** : allouer les ressources matérielles et humaines, construire une structure permettant à l'entreprise de fonctionner
- **Le commandement** : tirer le meilleur parti des employés par l'autorité et l'exemplarité (compétences + comportements) dans l'intérêt de l'organisation
- **La coordination** : « relier, unir, harmoniser tous les actes et tous les efforts » pour assurer le fonctionnement et le succès de l'organisation
- **Le contrôle** : « veiller à ce que tout se passe conformément aux règles établies et aux ordres donnés »



2) D'un management par les règles à un « management intégré » : éclairages théoriques sur l'évolution du management

La « fonction administrative » (prévoyance, organisation, coordination, commandement, contrôle) de Fayol (1916) : un paternalisme rationnel ?

Henri Fayol
Inventeur des outils de gestion
Textes originaux
et recherches actuelles



Jean-Louis PEAUCELLE

Avec la collaboration de
José Antonio Ariza Montes, Bernard Beaudoin,
Trevor Boyns, Alfonso Carlos Morales Gutiérrez,
Jean-Noël Retière, SASARI Tiziano, Ian Smith

ED ECONOMICA

**Subordination
de l'intérêt particulier
à l'intérêt général**

**Ordre &
discipline**

**Système de
rémunération juste**

**Unité de
commandement**

Équité

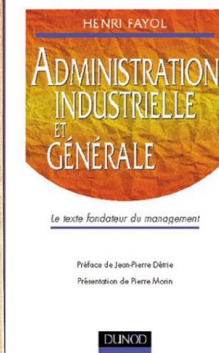
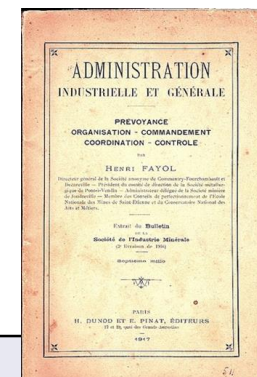
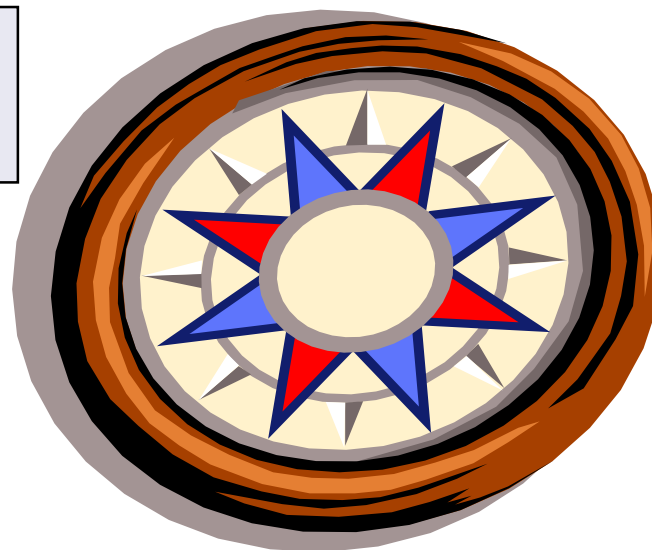
**Division du travail
& chaîne hiérarchique**

Initiative

**Autorité &
responsabilité**

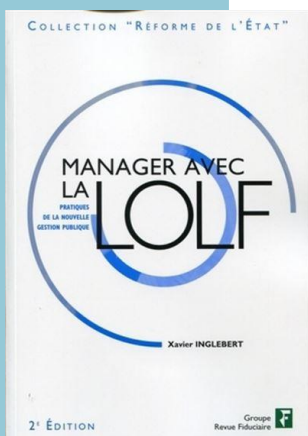
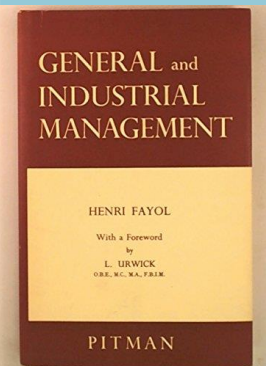
Esprit de corps

Stabilité du personnel

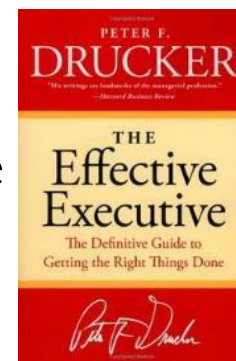


2) D'un management par les règles à un « management intégré » : éclairages théoriques sur l'évolution du management

- Les idées de Fayol sur « l'administration générale » rencontrent peu d'écho en France et traversent l'Atlantique...pour revenir dans les années 60-70 et se matérialiser par :
 - Le développement de la **planification stratégique** et du **management par objectifs**
 - Une formalisation accrue **des structures organisationnelles** et **des mécanismes de coordination** complémentaires à l'autorité hiérarchique
 - Le développement de différentes formes de **contrôles à des fins de pilotage** (contrôle de gestion, contrôle qualité, contrôle interne...)
 - Qui inspireront le **Management Public** : Rationalisation des Choix Budgétaires des années 60, opérations de déconcentration et de décentralisation des services publics dans les années 80-90 et la LOLF des années 2000.



The Functions of the
Executive
Chester I. Barnard
Introduction by
Kenneth B. Andrews



2) D'un management par les règles à un « management intégré » : éclairages théoriques sur l'évolution du management

/ LE GRAND LIVRE DU MANAGEMENT PUBLIC /

SENS ET PERFORMANCE // MODERNISATION ET ÉVALUATION //
DÉFIS ET LOGIQUES D'ACTION

Annie Bartoli // Cécile Blatrix

5^e édition

DUNOD

Management Humain

Une approche renouvelée
de la GRH et du comportement
organisationnel

Préface de Pierre-Yves GOMEZ

3^e édition

boeck D

Comportements humains et management

7^e ÉDITION

Frédérique Alexandre-Bailly, Denis Bourgeois, Jean-Pierre Guérin,
Nathalie Hauert-Crosset, Christine Roland-Leng, Patrick Schmitzky,
Pete Stone, Véronique Tran

Pearson



redessinons
LES RELATIONS
MANAGERS ↔ MANAGÉS



Modèle bureaucratique

Fonction
administrative

OST

Principes
universels
d'OT

Principes universels
d'encadrement

Idéal type organisationnel

La bureaucratie n'est pas « idéale » :
elle engendre de nombreux
dysfonctionnements et d'autres
structures sont envisageables

Le rôle des cadres ne se limite
pas à des missions formelles de
« maintien de l'ordre » : ils
doivent susciter « l'active
coopération » des individus

L'organisation du travail doit intégrer
le facteur humain qui est plus une
ressource qu'une contrainte

02.12
2025

PLOUFRAGAN
SAINT-BRIEUC
PALAIS DES CONGRÈS
ET DES EXPOSITIONS



ÉLUS,
ENCADRANTS,
AGENTS

2) D'un management par les règles à un « management intégré » : éclairages théoriques sur l'évolution du management

Le management à l'articulation entre pilotage rationnel et management humain :
comment conduire et organiser une action collective efficace ?

➤ Gérer le fonctionnement de l'organisation : **outils et dispositifs**

- Elaboration d'une **stratégie** : définition d'objectifs, projets, plans et budgets
- **Management opérationnel** : organisation du travail, allocations des ressources, structures, procédures et processus, outils de pilotage, systèmes d'information
- Evaluation des **performances** collectives et individuelles



→ Vision centrée sur les **moyens (gestion)**

➤ Activer les acteurs et prendre en compte leurs préoccupations : **sens et valeurs**

- Vision, création de sens, innovations, partage de valeurs, projets collectifs
- **Management humain et du changement** : méthodes collaboratives, motivations individuelles et collectives, susciter la coopération & gérer les conflits
- Evaluation des **impacts** de l'activité sur les parties prenantes



→ Vision centrée sur **l'humain (leadership)**



3) L'évolution du rôle des cadres publics

Une hybridation du rôle des cadres publics entre gestion administrative, pilotage de la performance et management humain

Rôles induits par la gestion « rationnelle-légale »

Rôle de transmission
Mise en œuvre des commandes politiques :
expertise de mise en œuvre administrative et
création de normes

Exécution des moyens

Supervision hiérarchique
Légitimité rationnelle-légale
Manager gestionnaire

Vigilance / **légalité**

Performance = **respect des règles &
procédures, égalité de traitement**

&

Rôles induits par le « management humain et par la performance »

Rôle de traduction
Pilotage des commandes politiques :
expertise dans la conduite du changement et
création de sens

Adaptation des moyens

Pilotage relationnel
Légitimité politique et charismatique
Manager leader

Vigilance / **effets produits**

Performance = **efficacité, impact &
efficience**

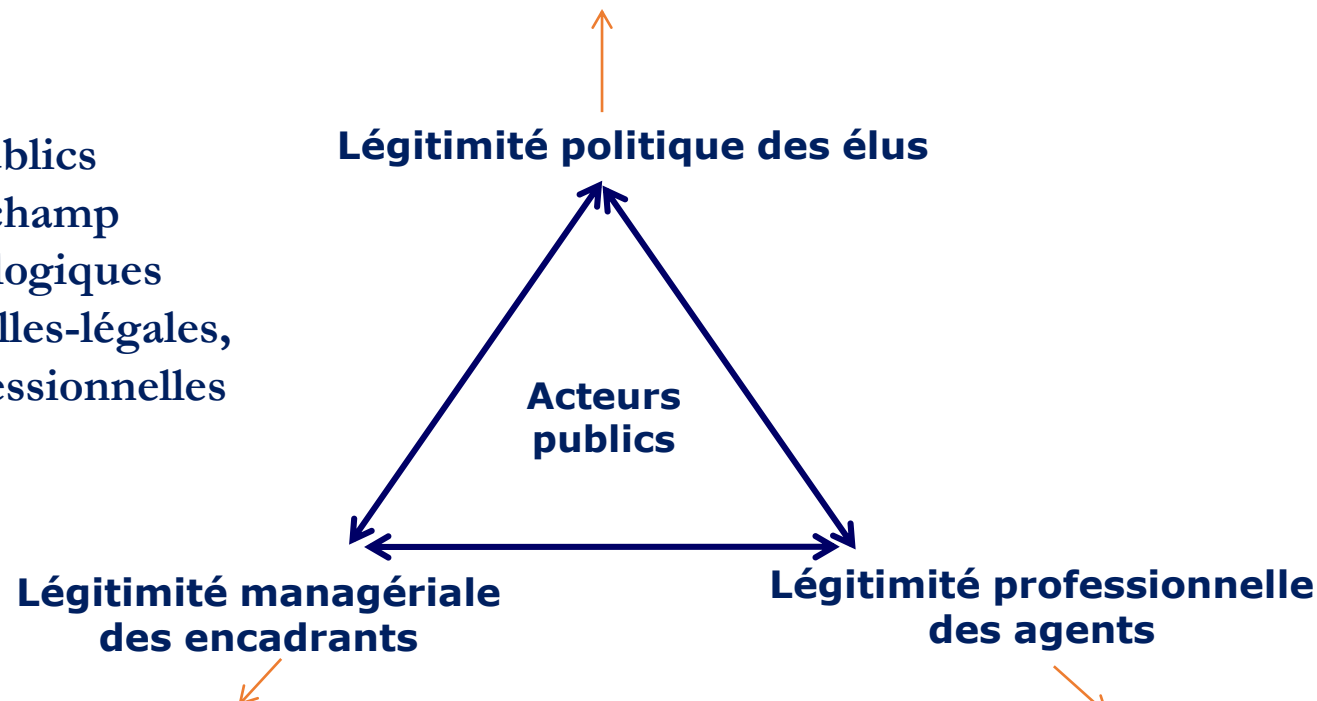
LES RELATIONS
MANAGERS ↔ MANAGÉS

3) L'évolution du rôle des cadres publics

Développement du projet politique

- Définir et porter un projet politique de territoire
- Impulser, animer, négocier et piloter politiquement l'action publique,
- Décider, arbitrer et réguler les tensions entre acteurs
- Représenter et incarner la collectivité, animer la vie publique
- Organiser la relation avec l'administration et les encadrants
- Rendre des comptes et assumer la responsabilité démocratique...

Des acteurs publics
au centre d'un champ
de tensions entre logiques
politiques & rationnelles-légales,
managériales et professionnelles



Déploiement du projet politique

- Traduire les orientations politiques en dispositifs concrets
- Arbitrer des contraintes multiples
- Organiser, animer et coordonner les services à l'interface avec les élus
- Assurer la régularité, l'efficacité et l'efficience des actions menées...

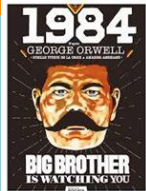
Mise en œuvre quotidienne du service public

- Exercer leurs métiers au service des usagers et/ou de leurs collègues au service de la projet politique
- Assurer la légalité et l'équité de leurs actions mais aussi prendre en compte leurs dimensions humaines et éthiques
- Observer, documenter et signaler les situations dysfonctionnelles et proposer des améliorations...

4) Les relations managers-managés : entre coordination, collaboration, coopération

Catégorisant un siècle d'évolutions dans les pratiques et théories managériales, H. Mintzberg (1990)* identifie 3 principaux **mécanismes de coordination** qui impliquent **des structures et formes de management différentes** :

1. **La supervision directe** : les acteurs sont peu autonomes car fortement encadrés par la présence hiérarchique
2. **La standardisation du travail** : autonomie très variable (allant de faible à forte) du fait de **règles** à respecter ; **résultats** à atteindre ; **qualifications** requises pour accéder à l'emploi ; **valeurs** prescrites à interioriser
3. **L'ajustement mutuel** : les acteurs sont très autonomes / supervision hiérarchique pour **collaborer** et **coopérer** mais attention au respect des cadres réglementaires, à l'atteinte des résultats & au respect des valeurs officielles dont ils sont pleinement responsables !



redessinons
LES RELATIONS
MANAGERS ↔ MANAGÉS



* H. Mintzberg, « Le Management : voyage au centre des organisations », les éditions d'Organisation, 1990

Les limites de la coordination hiérarchique

- Le **statut et la fonction de commandement** des managers constituent toujours des leviers utiles dans le cadre de relations hiérarchiques mais :
 - ils ne suffisent pas pour inciter à la **collaboration** et à la **coopération** des agents
 - ils ne constituent pas des registres adaptés **aux relations** que le responsable doit nouer avec les autres « **parties prenantes** »
- Le **leadership** est la capacité **d'influencer** et de **mobiliser** les individus et les équipes, en communiquant une vision claire, inspirante et partagée, et en suscitant l'engagement nécessaire pour atteindre des objectifs communs (Mintzberg, 2014)

Coordination managériale : un processus négocié entre régulation hiérarchique et horizontale

La « **régulation conjointe** » (Reynaud, 1997) comme processus d'élaboration de « **règles du jeu** » visant à articuler prescriptions et volonté d'autonomie des acteurs

Systemes de management

Missions et projets
Structures & hiérarchie
Règles et procédures
**Normes & valeurs
formelles**

***Régulation
conjointe***



opérée par les managers

Dynamiques individuelles et de groupes

Motivations & objectifs réels
Réseaux interpersonnels
Comportements
**Normes & valeurs
réelles**

***Régulation autonome
Travail réel***

4) Les relations managers-managés : entre coordination, collaboration, coopération

Collaboration : un processus de co-crédation de sens commun

- Travail collectif au sein duquel on cherche à créer **un sens commun** : forte dimension cognitive et communicationnelle
- Travail en **groupes projet** où l'on va confronter les expériences, les contraintes de chacun et trouver des points **d'accord** sur les éléments essentiels
- Travail de sens **continu** produit par de la collaboration formelle et informelle quotidienne
- Passage du « Je au Nous »
- Style de management de type **participatif**

➤ **Partage de sens**

Coopération : une co-action reposant sur la confiance

- Travail supposant une **dépendance mutuelle** dans la mise en œuvre par une **co-action** qui résulte d'un enrichissement mutuel par la pratique de l'autre
- La **confiance** est préalable à la coopération
- Implication de l'institution importante pour mettre les acteurs en capacité à coopérer dans leurs pratiques professionnelles
- Style de management très **déléгатif** : soutien des acteurs dans leurs initiatives, incitation à l'innovation et au droit à l'erreur

➤ **Partage de pratiques**

Bibliographie

- ALEXANDRE-BAILLY F. & all, Comportements humains et management, Pearson Education, 7ème édition, 2022.
- BARTOLI A. BLATRIX C., Le grand livre du management public, Dunod, 2022.
- BARTOLI A., CHOMIENNE H., « Le développement du management dans les services publics : évolution ou révolution ? », Informations sociales 2011/5 (n° 167).
- BRILLET F. (sous la direction de), Dossier IH2EF, « Le management humain en question(s) », <https://www.ih2ef.gouv.fr/le-management-humain-en-questions>, publié le 23 mars 2022
- CHOMIENNE, H. Processus d'hybridation entre logiques bureaucratiques et managériales au sein des organisations publiques : le cas du management des établissements publics d'enseignement face aux réformes scolaires. Gestion et management public, Hors série(HS1), 99-114, 2024.
- CHOMIENNE H., « Le management par les valeurs dans les organisations publiques : redonner du sens et gérer les paradoxes » in Larat F. et Chauvigné C. (coord), Vivre les valeurs du service public, Presses de l'EHESP, 2016, p. 139-146.
- CHOMIENNE H., P.-C. PUPION (coord.), Autonomie et responsabilité des cadres publics : une mutation managériale, Collection profession cadre - service public, CNDP-ESEN, 2009.
- DESMARAIS C., ABORD DE CHATILLON E., « Le rôle de traduction du manager : entre allégeance et résistance », Revue Française de Gestion, n°205, 2010/6, p.71-88.
- DUPUY F., On ne change par les entreprises par décret, Seuil, 2020.
- EMERY Y., D. GIAUQUE, Motivations et valeurs des agents publics à l'épreuve des réformes, collection Gouvernance et Gestion Publique, PUL, 2012.
- KUBLER D., de MAILLARD J., Analyse des politiques publiques, PUG, 2009.
- MINTZBERG H., Manager : ce que font vraiment les managers... et ce qu'ils pourraient faire mieux, L'essentiel, Vuibert, 2014.
- TASKIN L., DIETRICH A., Management humain: Une approche renouvelée de la GRH et du comportement organisationnel , De Boeck, 2024.
- TROSA S., BARTOLI A. (coord.), Les paradoxes du management par le sens, Collection profession cadre - service public, Presses de l'EHESP, 2016.
- TROSA S., La réforme de l'État : un nouveau management ?, Ellipse, 2008.



Rencontres
Territoriales
de Bretagne



02.12
2025

PLOUFRAGAN
SAINT-BRIEUC
PALAIS DES CONGRÈS
ET DES EXPOSITIONS



ÉLUS,
ENCADRANTS,
AGENTS



redessinons
LES RELATIONS
MANAGERS ↔ MANAGÉS




CENTRE DE GESTION
de la fonction publique territoriale