

# SGVW – SSSA Frühjahrstagung

## Erwartungshaltungen und Anforderungen an das Top-Verwaltungsmanagement

**Les cadres dirigeants dans  
l'après nouvelle gestion publique**

**7 mai 2009**

*Leadership is not a person or a position. It is a complex moral relationship between people, based on trust, obligation, commitment, emotion, and a shared vision of the good. Ethics, then, lies at the very heart of leadership, Ciulla (1998), cité par Denhardt/Campbell (2006)*

**Prof. Yves Emery**

Responsable de la chaire « management public et ressources humaines »

Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Suisse

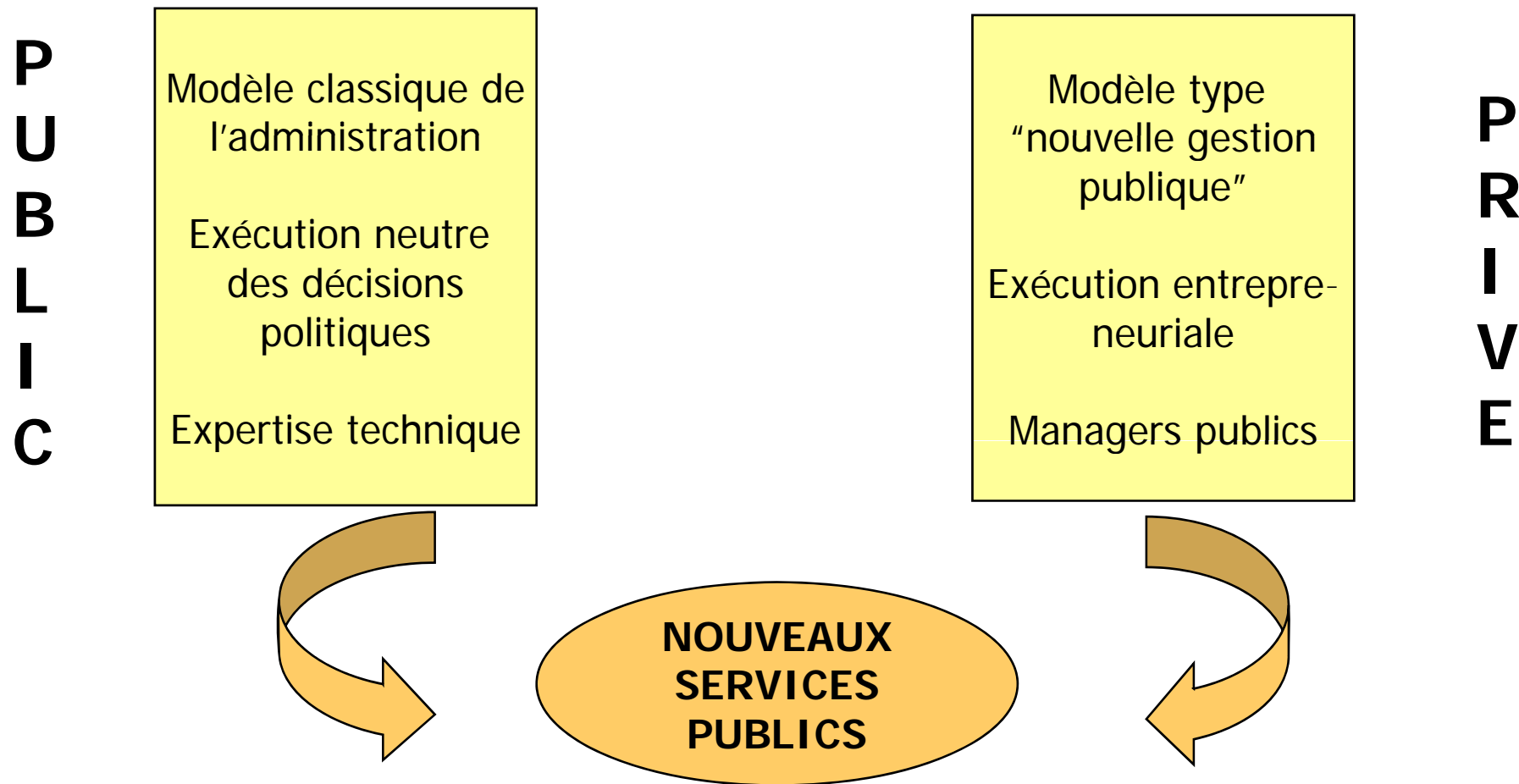
[www.idheap.ch](http://www.idheap.ch) -> ressources humaines

## Vue d'ensemble de la présentation

---

1. L'après nouvelle gestion publique : un univers hybride
2. Rôle-clés des managers publics dans les affaires publiques
3. Les nouveaux marchés bureaucratiques et l'articulation des rôles entre politiques et top managers
4. Les compétences-clés recherchées
5. Vers un leadership en réseau
6. Quelques défis à relever

# L'après nouvelle gestion publique : vers un univers administratif hybride (Emery/Giauque, 2005, Olsen, 2006, Lapsley, 2008)

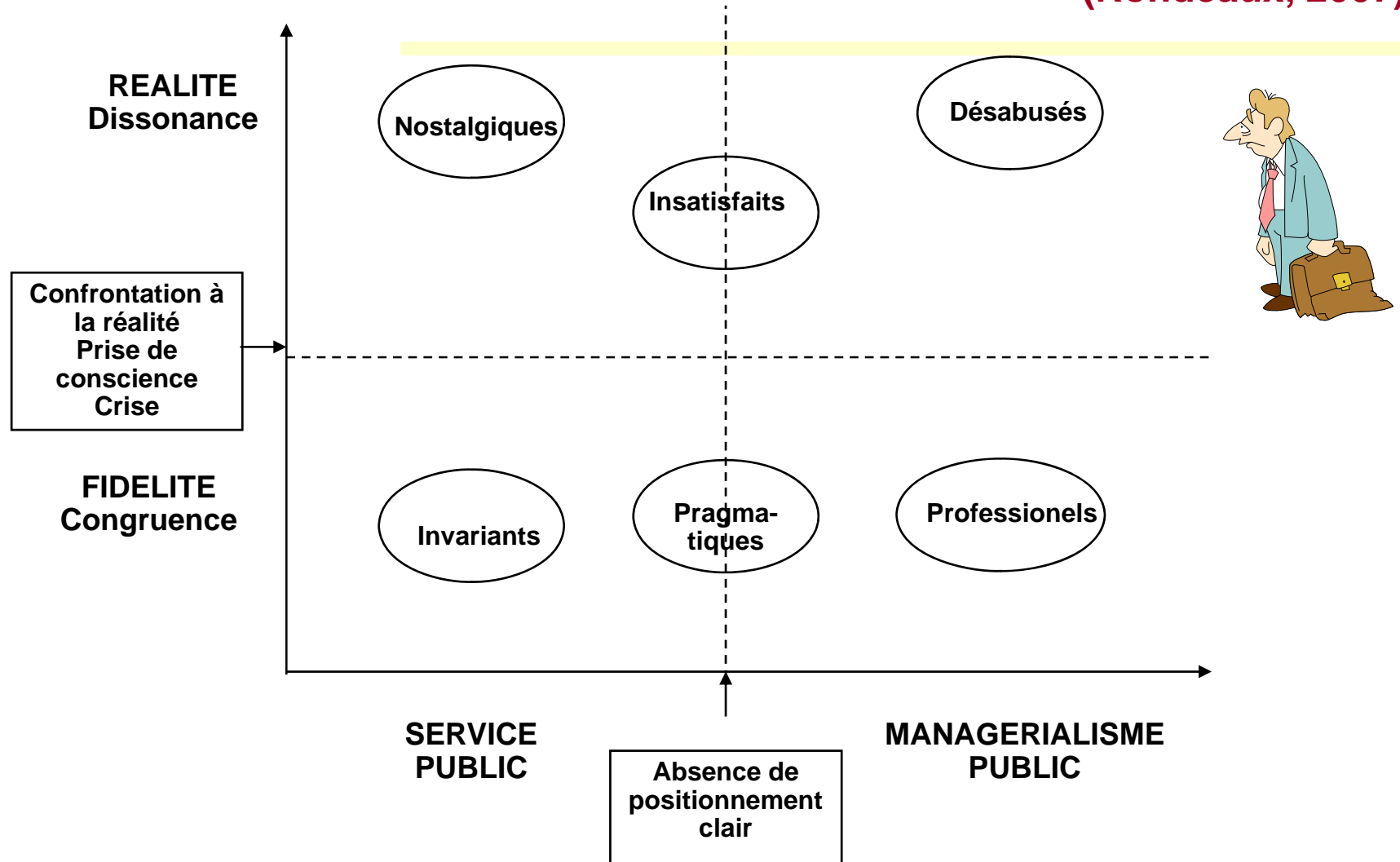


## L'après-fonctionnariat : la nouvelle donne des managers publics

---

- **Des statuts publics « banalisés » : convergence entre le droit privé et public dans nombre de pays, *normalisation* (Emery, 2006)**
- **Un nouveau contrat psychologique, profilant la relation « employeur - employé public » dans une dynamique à plus court terme (Lemire/martel, 2007)**
- **Des attentes liées à la qualité de l'environnement de travail et de l'encadrement, aux possibilités de développement et aux reconnaissances compétitives**
- **Une relativisation du système de carrière au profit du développement des compétences, de la formation et du management de la relève**
- **Une recherche de sens qui s'inscrit dans la « motivation au service public » (Perry/Hondeghem, 2008)**

# Crise identitaire et motivationnelle des managers publics dans le cadre de la réforme Copernic (Rondeaux, 2007)

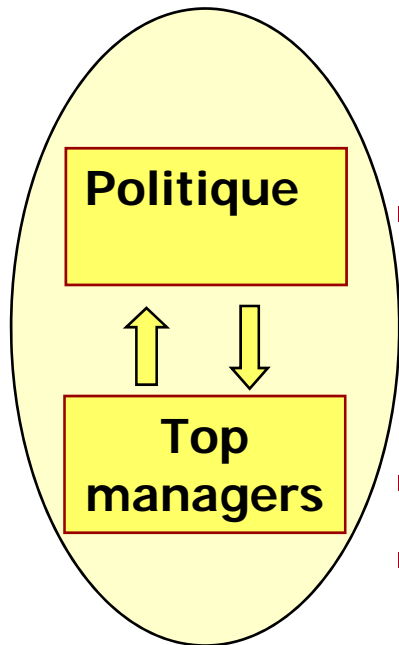


## Rôle-clé des managers publics dans l'efficacité du système des affaires publiques

- Différentes enquêtes montrent que la conduite stratégique des affaires publiques dépend pour une part essentielle des managers publics, y compris dans l'après-NGP (Proeller, 2007, Forbes/Lynn, 2005, Schmidt, 2007)
- D'un autre côté, le contrôle des opérations leur échappe de plus en plus... "le secteur public est décentré" (Peters, 2009)
- Les tops managers sont les intégrateurs des savoirs (Bourgault/Savoie, 2009) :
  - ▶ **Du passé (mémoire organisationnelle)**
  - ▶ **De l'avenir (prospective)**
  - ▶ **De l'environnement (réseaux d'acteurs)**
  - ▶ **Du possible (enjeux juridiques, économique, politiques)**
  - ▶ **Du "comment-faire" (concrétiser les décisions)**

## Les nouveaux “marchés bureaucratiques” entre le politique et le top management

(Lodge, 2009, Hood, 2001, Giauque et al, 2009, Carboni, 2008)



<b>Loyauté</b> “monogamie en série”	< - >	<b>reconnaissance</b> carrière, avantages divers
--	-------	---

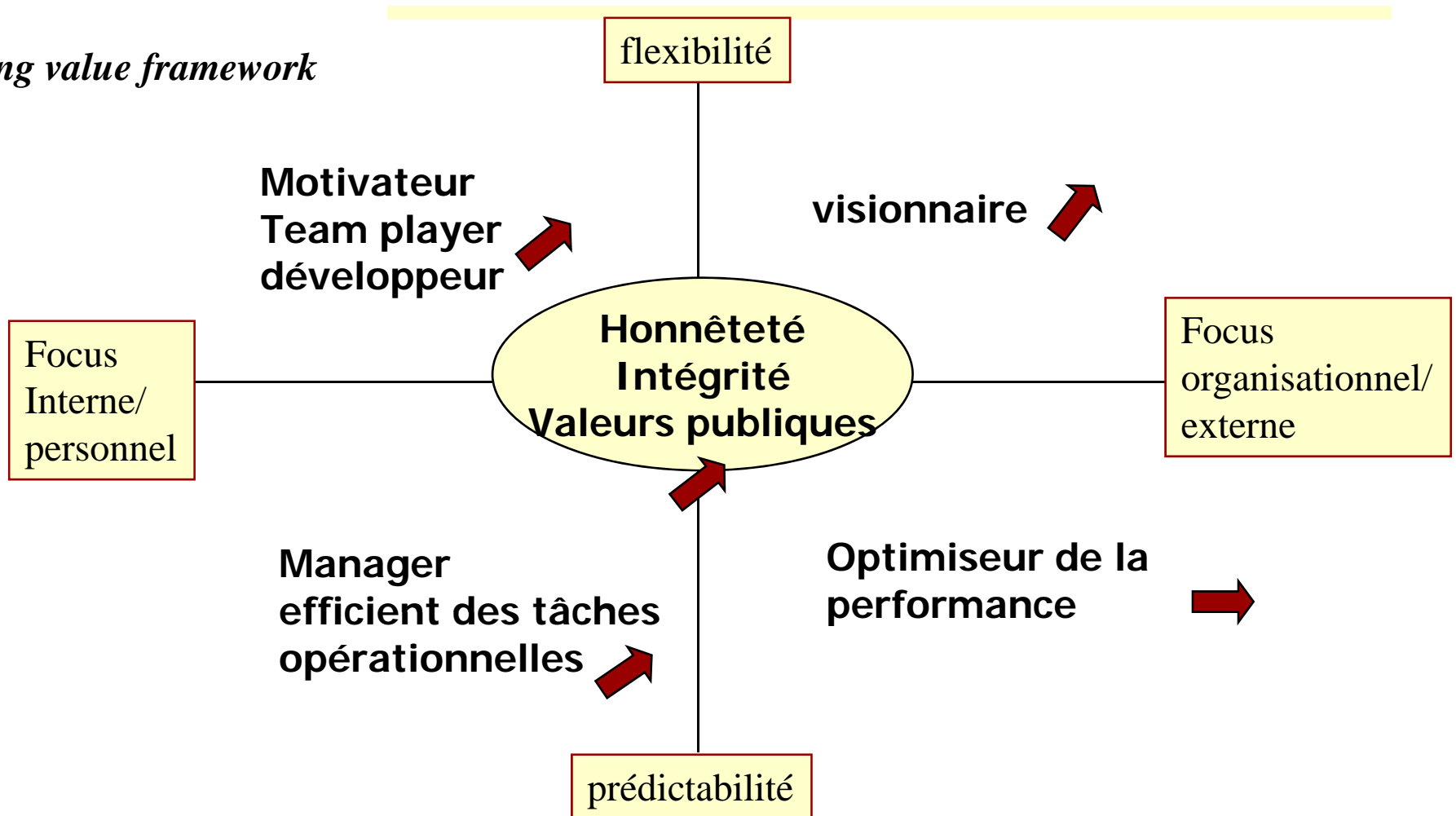
- L’utopique séparation entre le politique (stratégique) et l’administration (opérationnelle), même si les rôles respectifs sont plus clairs : **complémentarité plus que séparation**, en particulier dans les systèmes consensuels (Suisse)
- La confusion des responsabilités vis-à-vis du public
- La tendance internationale à la politisation de l’administration, à l’émergence de véritables professionnels de l’administration politique (tremplin de carrière, *instrumentalisation de la politique*) (Rouban, 2009)
- Renouveau du marchandage malgré l’hyper-codification de leurs relations : une complémentarité (connivence) plus que jamais importante : chacun-e a besoin de l’autre

## Rôles-clés des managers publics vus par les politiques et par eux-mêmes (Belgique, Steen, 2008)

	Vu par le politique	Vu par le manager
Manager opérationnel	7,2	8,4
Implementeur neutre des politiques	7.4	8,2
Conseiller technique pro-actif	6.7	7,6
Manager de réseaux	6,0	6,6
Réseauteur politique	5,3	5,1
Evaluateur politique tenant compte du parti au pouvoir	5,8	5,0

# Top Managers publics : les compétences recherchées (Wyse/Vilkinas, 2004, Thach/Thompson, 2007)

*Competing value framework*



## Vers un leadership en réseau (distributed leadership) : un atout décisif dans la nouvelle gouvernance publique

(Osborne, 2006, Lawler, 2008, McAdam et al, 2005, Agranoff, 2006)

- Gouvernance définie comme “**self-organizing inter-organizational network**” (Rhodes, 1997, cité par Osborne)
- Importance des **réseaux d’acteurs**, ou communautés de politique publique
- Recherche de plus en plus fréquente de **personnalités leaders** (individuels), MAIS nécessité de développer des réseaux et de mettre en oeuvre un **leadership participatif**, intégrant les différentes parties prenantes (stakeholders, y compris les bénéficiaires et le personnel)
- ... décentralisation, implication des partenaires, du personnel, des bénéficiaires.... **affaiblissent le centre** et rendent désuet le recours à un style hiérarchique
- Une **performance multi-facettes** sur laquelle il faut rendre des comptes “Beauty is in the eyes of the stakeholders” Rhys et al, 2006)

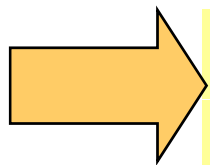


sociologie organisationnelle, capital social, confiance, théorie des réseaux, etc. reviennent sur le devant, après l’ère de l’économie et du management

## Nouveaux services publics: quelques défis à relever

(Emery/Giauque, 2007, Giauque / Emery, 2008)

- Inventer une culture et des pratiques hybrides, intégrant les mondes et les valeurs civiques et marchandes (Boltanski & Thévenot, 1991)
- Repenser l'articulation entre le politique et l'administration, pour éviter une politisation de l'administration et une *managérialisation* du politique
- Conceptualiser le leadership public sous la forme de compétences collectives, pour éviter le mythe du leader omnipotent
- Développer l'action publique en réseau, évitant le néo-cloisonnement de l'administration et l'égoïsme institutionnel, tout en renforçant la position de l'acteur public
- Introduire un réel pilotage de l'action publique, qui intègre la production administrative et les effets de l'action publique



**il faut réinventer la gestion des organisations et des politiques publiques (aux plans empirique et académique)**

## Les (top) managers publics doivent devenir des virtuoses dans le traitement de situations paradoxales (Emery/Giauque, 2007)

---

- Les décisions doivent intégrer un nombre croissant d'attentes de multiples partenaires, en plus des attentes politiques
- Il s'agit d'articuler de manière optimale les tensions suivantes (exemple):
  - ▶ **cohérence globale <-> adaptation au contexte des services/offices**
  - ▶ **Vision à long terme <-> succès immédiat**
  - ▶ **Planification / anticipation <-> flexibilité, réactivité**
  - ▶ **Performance/excellence individuelle <-> performance d'équipe**
  - ▶ **Succès d'un réseau d'acteurs < - > rôle-clé de l'acteur public**
  - ▶ **Qualité perçue par les "clients" <-> principes de service public**
  - ▶ **Approche économique /rentabilité <-> approche sociale / éthique publique**

## Bibliographie citée

- Agranoff, R. (2006). "Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers." Public Management Review(12): 56-65.
- Boltanski, L. et L. Thévenot (1991). De la justification. Les économies de la grandeur. Paris, Gallimard.
- Bourgault, J. et D. J. Savoie (2009). "Les gestionnaires sous influence : La nouvelle réalité des hauts dirigeants du secteur public." Télescope(Hiver 2009): 1
- Carboni, N. (2008). Professional Autonomy vs. Political Control: how to deal with the dilemma. Some evidence from the Italian core executive. EGPA annual Conference 2008, Innovation in the public sector. Rotterdam.
- Denhardt, J. V. et K. B. Campbell (2006). "The Role of Democratic values in Transformational Leadership." Administration & Society **38**: 556-572.
- Emery, Y. (2006). L'émergence et les défis de l'après-fonctionariat. Contributions à l'action publique. J.-L. Chappelet. Berne, Haupt: 53-76.
- Emery, Y. et D. Giauque, Eds. (2007). Dilemmes de la GRH publique. Lausanne, LEP.
- Forbes, M. et L. E. Lynn (2005). "How Does Public Management Affect Government Performance? Finding from International Research." Journal of Public Administration Research and Theory **15**: 559-584.
- Giauque, D. et Y. Emery (2008). Repenser la gestion publique. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Giauque, D., F. Resenterra, et al. (2009). "La relation entre les acteurs politiques et les gestionnaires publics: complémentarité ou séparation ? Le constat dans trois cantons suisse." Télescope(hiver 2009): 103-117.
- Hood, C. (2001). Relations entre ministres/politiciens et fonctionnaires: l'ancien et le nouveau marchandage. La gouvernance au XXIème siècle: revitaliser la fonction publique. G. B. P. D. J. Savoie. Québec, Les Presses de l'Université Laval: 129-149.
- Lawler, J. (2008). "Individualization and Public Sector Leadership." Public Administration **86**(1): 21-34.
- Lemire, L. et G. Martel (2007). L'approche systémique de la gestion des ressources humaines : le contrat psychologique des relations d'emploi dans les administrations du XXIème siècle. Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Lodge, M. (2009). "Le marchandage du pouvoir de la haute fonction publique au Royaume-Uni et en Allemagne: déformation, transformation ou diversification ?" Télescope(Hiver 2009): 80-91.
- McAdam, R., S.-A. Hazlett, et al. (2005). "Performance management in the UK public sector. Addressing multiple stakeholder complexity." International Journal of Public Sector Management **18**(3): 256-273.
- Osborne, S. (2006). "The New Public Governance?" Public Administration Review **8**(3): 377-387.
- Perry, J. L. et A. Hondeghem (2008). "Building Theory and Empirical Evidence about Public Service Motivation." International Public Management Review **11**(1): 3-12.
- Peters, G. (2009). "Le service public et la gouvernance: retrouver le centre." Télescope(Hiver 2009): 13-25.
- Proeller, I. (2007). Strategische Steuerung für den Staat. B. Stiftung. Gütersloh.
- Rondeaux, G. (2007). L'identité des agents face aux réformes publiques: pertes de repères ou nouvelles racines ? Dilemmes de la GRH publique. Y. Emery et D. Giauque. Lausanne, LEP: 65-87.
- Rouban, L. (2009). "La politisation de l'administration en France ou la privatisation de l'Etat." Télescope(Hiver 2009): 52-64.
- Schmidt, N. (2007). New Public Management in Parlament. Auswirkungen des NPM auf die Steuerungsfähigkeit der kantonalen Parlamente. IDHEAP. Lausanne, IDHEAP. **MPA**: 100.
- Steen, T. (2008). Never not time to plan. Belgian bureaucratic leaders caught in the reality of day-to-day practices. EGPA annual Conference 2008, Innovation in the public sector. Rotterdam.
- Thach, E. et K. J. Thompson (2007). "Trading Places. Examining leadership competencies between for-profit vs. public and non-profit leaders." Leadership & Organisation Development Journal **28**(4): 356-375.
- Wyse, A. et T. Vilkinas (2004). "Executive Leadership in the Australian Public Service." Women in Management Review **19**(4): 205-211.