

**Encadrer dans le public et dans le privé  
Des différences fondamentales ?**

Existe-t-il de réelles différences entre les cadres du public et les cadres du privé ? Pour répondre à cette question, il faut interroger l'autonomie dans les services publics, l'émergence de modes de gestion focalisés sur la performance et la relation ambivalente aux usagers. D'un côté, l'action publique intègre de plus en plus les « manières de faire » du management privé. Mais de l'autre, des éléments distinctifs forts existent encore, autour notamment des relations à la performance, du rôle de la hiérarchie et des modes de satisfaction des attentes des usagers.

**Emmanuel Abord de Chatillon** est maître de conférences HDR à l'Université de Savoie et responsable de l'équipe travail et RH de l'institut de recherche en économie et gestion. **Céline Desmarais** est maître de conférences à l'Université de Savoie. Elle est vice présidente de l'association internationale de recherche en management public (AIRMAP).

L'introduction à l'échelle mondiale du nouveau management public repose sur une représentation du secteur public comme étant susceptible d'être géré de la même manière que les entreprises privées, du moins en interne. Les théoriciens du nouveau management public postulent ainsi que les organisations publiques doivent améliorer leur efficience, en mettant l'accent sur l'atteinte des objectifs et en s'appuyant sur une main d'œuvre plus flexible, payée en fonction de ses performances et gérée avec des pratiques de mise sous tension qui sont traditionnellement utilisées dans le secteur privé.

Si ce mouvement s'est imposé de manière plus ou moins brutale dans un nombre élevé de pays, la France ne semble s'y être ralliée que tardivement et de manière plus modérée que beaucoup, les gouvernements français refu-

## Méthode de recherche

Les résultats présentés ici sont issus d'une enquête réalisée en 2007. Plus de 2000 encadrants ont répondu à notre questionnaire administré par voie électronique.

Pour permettre une comparaison équilibrée, nous avons construit un échantillon composé pour moitié de cadres du public et pour moitié de cadres du secteur privé. Cet échantillon a été réalisé en associant par paires, 454 managers publics et 454 managers privés, selon des critères structurants pour l'activité d'encadrement, de sexe, d'âge et de nombre de personnes encadrées.

Dans notre enquête, l'appartenance au secteur public a été délimitée par le déclaratif des managers. Ceux-ci appartiennent à divers type d'organisations comme le montre le tableau suivant.

	Nombre de citations	Fréquence
Secteur privé	454	50%
Fonction publique d'Etat	237	26,1%
Fonction publique territoriale	100	11,0%
Autres organisations chargées de Services Publics	103	11,3%
Fonction Publique Hospitalière	14	1,5%
Total	908	

Tableau n°1 : composition de l'échantillon.

NB: Les différences entre les sous échantillons ont été mesurées à partir d'un test de Fischer

sant par exemple d'envisager à ce jour la disparition pure et simple du statut, comme cela a été le cas dans certains pays.

Pour autant, les dispositifs qui remettent en cause les modes de gestion traditionnels dans le secteur public se multiplient en France depuis au moins une dizaine d'années, ce phénomène ayant connu une accélération dans la période récente : ainsi la LOLF, qui ambitionnait d'instaurer une gestion publique de l'Etat centrée sur les résultats, la RGPP qui affiche une recherche d'efficience, les différents dispositifs d'évaluation professionnelle (expérimentation de l'évaluation dans la fonction publique territoriale, nouveaux processus d'évaluation dans la fonction publique d'Etat), les différents modes d'individualisation des rémunérations comme la Prime de fonction et de résultats (PFR), les assouplissements dans la gestion par concours, les évolutions de la structure et des modes de tarification à l'hôpital, sont autant d'exemples de dispositifs qui s'inscrivent parfaitement dans le prolongement du nouveau management public.

On peut donc se demander si le management a radicalement changé dans les organisations publiques françaises ou si ces changements demeurent modestes et superficiels. Pour cela, il convient de ne pas se pencher sur les dispositifs juridiques et les effets d'annonce mais d'observer les pratiques réelles des acteurs. Ainsi, l'observation du travail des encadrants peut permettre d'éclairer cette question. Les managers intermédiaires sont au cœur de la gestion du changement. A travers leurs pratiques, il est possible d'évaluer les changements en profondeur qui affectent l'univers public mais aussi les lignes de fracture entre public et privé. La question est donc de savoir si les « managers publics » constituent une catégorie à part, ou bien doivent être considérés comme des managers comme les autres.

***Les managers intermédiaires sont au cœur de la gestion du changement. A travers leurs pratiques, il est possible d'évaluer les changements en profondeur qui affectent l'univers public mais aussi les lignes de fracture entre public et privé.***

L'objectif de cet article est donc de dresser un état des lieux des points de divergence et de convergence existant dans les rôles des managers publics et privés en France, afin de déterminer de la réelle spécificité du travail des managers publics. Par ailleurs, il ambitionne de confronter

les écarts observables en France aux observations de la littérature internationale comparant le management public et privé. Afin de réaliser cette analyse comparative des rôles des managers publics et privés nous analysons les résultats obtenus sur un échantillon de 908 managers constitué à part égale de managers du secteur public et de managers du secteur privé. Nous étudierons ici la pertinence de trois aspects centraux de la différence public/privé : l'autonomie des managers, les relations à la performance et le lien avec les usagers.

### **La question de l'autonomie dans les services publics.**

L'autonomie et les marges de manœuvre des encadrants du public sont au cœur des paradoxes des réformes en cours. En effet, le discours sur la performance appelle à une débureaucratization des organisations publiques et à la libération des énergies, à travers une plus grande autonomie des acteurs et notamment des encadrants. Mais inversement, l'action publique est fondée sur la subordination de l'administration au politique. Le « devoir d'obéissance » des fonctionnaires demeure un principe juridique largement mobilisé.

Les recherches comparatives menées dans d'autres pays mettent ainsi l'accent sur une potentielle moindre autonomie managériale des managers publics du fait du contrôle institutionnel et de la dynamique politique de leur environnement (Boyne, 2002). Il en est de même en France, où l'activité d'encadrement dans le secteur public apparaît plus contrainte : les cadres du public se sentent globalement moins autonomes et estiment avoir moins de marges de manœuvre que leurs homologues du privé, cette différence étant particulièrement marquée dans la fonction publique d'Etat.

secteur public/ privé	autonomie	marges de manœuvre
Privé	<b>8,22</b>	<b>6,98</b>
Public	7,32	6,02
Total	7,77	6,50

Tableau n°2 : Autonomie et marges de manœuvre dans les secteurs publics et privé (sur 10).

L'appartenance au secteur public ou privé est le principal facteur expliquant les variations de l'autonomie et des marges de manœuvres. Ce résultat s'explique par le caractère centralisé des processus de management public en France, la complexité des processus qui limitent la maîtrise décisionnelle et le caractère plus hiérarchique des relations interindividuelles dans le secteur public. Ainsi le rôle d'interface avec la hiérarchie est-il plus développé dans le secteur public que dans le secteur privé, cette différence étant particulièrement forte pour la fonction publique d'Etat.

On assiste donc dans le secteur public français à l'émergence de « bureaucraties light » selon la formule de Hall (2002), c'est-à-dire des structures centralisées et hiérarchisées dans lesquelles il existe cependant un relatif assouplissement des modes d'action.

### **L'émergence de modes de gestion focalisés sur la performance.**

Le nouveau management public suppose une focalisation des organisations publiques sur la performance quantifiable, ce qui renvoie à un management qui réalise une mise sous tension des individus par des objectifs clairs, mesurables et reliés aux systèmes de sanction récompense.

Cependant, les chercheurs internationaux s'accordent à penser que la performance est plus difficile à définir dans le secteur public que dans le secteur privé car elle est multiple (effets directs ou « outputs », effets plus larges et à plus longs termes ou « outcomes », impact sur les prélèvements obligatoires...), ce qui se traduit globalement par une définition plus complexe des enjeux et des buts (Allison, 1983). Ainsi, les organisations publiques semblent conserver une relation particulière à la performance. Les représentations de la performance et les pressions qui s'exercent sur les managers et leurs missions ne sont pas identiques entre encadrants du public et du privé.

Ces éléments sont confirmés par notre enquête. En effet si pour huit encadrants sur 10, dans le secteur public comme dans le secteur privé, encadrer c'est atteindre des objectifs fixés, les encadrants du secteur public, davantage

que ceux du privé, estiment que leur mission manque de clarté.

Secteur	Score de définition de la mission
Privé	<b>6,47</b>
Public	5,89
Total	6,18

Tableau n°3: Score de définition de la mission en fonction du secteur (sur 10)

Les organisations publiques ayant une dimension politique, elles sont concernées par la recherche du soutien de nombreux groupes d'intérêt qui peuvent expliquer cette ambiguïté entretenue dans le monde de la politique (Nutt et Backoff, 1993).

Cette complexité des objectifs publics explique sans doute pourquoi, pour la plupart des encadrants du public, le lien entre la fixation des objectifs et la rémunération demeure encore lâche, malgré la progression des systèmes de rémunération au mérite dans le secteur public.

Les objectifs	ne sont pas liés à votre rémunération	ont un impact limité sur votre rémunération	ont un impact fort sur votre rémunération	Total
Privé	23,1%	45,2%	<b>28,9%</b>	100%
Public	<b>69,6%</b>	24,4%	4,2%	100%

Tableau n°4 : Modes de rémunération des objectifs selon les secteurs.

On voit bien que si la mise en œuvre de rémunérations au mérite est problématique, dans le secteur public au même titre que dans le secteur privé (Pfeffer et Sutton, 2007), elle semble particulièrement difficile à construire dans le secteur public. En effet, à l'ambiguïté et la complexité des finalités de l'action publique s'ajoute le fait que les agents du secteur

public ont des facteurs de motivation différents de leurs homologues du privé. Cette motivation spécifique est notamment liée au désir d'être utile et d'apporter des réponses aux attentes des usagers (Perry et Wise, 1990).

### La relation ambivalente aux usagers

Ainsi de nombreux chercheurs, à la suite des précurseurs américains, ont montré à travers le concept de motivation de service public que les agents publics développent « une forme de motivation altruiste dirigée envers une communauté de personnes, un État ou encore une nation » (Brewer, Selden et Facen, 2000). Cette forme de motivation renvoie au désir de donner satisfaction aux attentes des usagers. Cependant, ce désir s'accompagne d'une ambivalence dans la relation aux usagers puisque les organisations publiques étant dépositaires de la puissance publique sont également davantage dans une relation de pouvoir vis-à-vis de ces usagers.

*Cette forme de motivation renvoie au désir de donner satisfaction aux attentes des usagers. Cependant, ce désir s'accompagne d'une ambivalence dans la relation aux usagers puisque les organisations publiques sont aussi les dépositaires de la puissance publique.*

Ainsi, si les managers publics consacrent autant de temps que leurs homologues du privé en relation avec l'extérieur (partenaires, clients/usagers), ils sont plus nombreux à estimer devoir résister aux attentes des clients/usagers.

Résister	aux attentes de votre hiérarchie	aux attentes de vos subordonnés	aux attentes de vos clients / usagers	Total
Privé	19,8%	51,3%	14,1%	100%
Public	18,3%	49,8%	<b>24,0%</b>	100%
TOTAL	19,1%	50,6%	19,1%	100%

Tableau n° 5 : sentiment de devoir résister aux attentes pour exercer au mieux son rôle.

## Conclusion

La question des différences entre le travail d'encadrement dans le secteur public et dans le secteur privé apparaît à l'issue de ce bref panorama plutôt complexe. D'un côté, ces résultats semblent témoigner de l'hybridation de l'action publique qui intègre de plus en plus des outils, manières de raisonner et finalités du management privé. Les divergences observées, si elles sont significatives et importantes, semblent souvent être davantage des différences de « degré » que des oppositions fondamentales.

Mais d'un autre côté, à travers ces différences, émergent des éléments qui distinguent fondamentalement le management public du management privé, autour notamment des relations à la performance, du rôle de la hiérarchie et des modes de satisfaction des attentes des usagers.

*Allison G. (1983) "Public and private management: are they fundamentally alike in all unimportant respects?", in K.L. Perry & J.L. Kraemer (eds), Public Management (p 72-93), Palo Alto CA: Mayfield.*

*Boyne G.A. (2002), "Public and private management: what's the difference?", Journal of management studies, 39:1, January 2002.*

*Brewer, G.A., Selden, S.C., Facer II, R.L., Individual Conceptions of Public Service Motivation, Public Administration Review, Vol. 60, N°3, May/June 2000*

*Hales C. (2002), "Bureaucracy-lite and continuities in managerial work", British journal of management, vol 13, 51-66.*

*Nutt P. and Backoff R. (1993), "Organizational publicness and its implication for strategic management", Journal of public administration research and theory, 3, 209-231.*

*Perry et Wise, 1990, The Motivational Basis of Public Service, Public Administration Review, 50 (Mai/Juin), p. 367-373*

*Pfeffer J. et Sutton R. (2007) "Faits et foutaises dans le management", Vuibert.*