

**PUBLIC MANAGERS' AWARENESS :
VERS UN MANAGEMENT PLUS CONSCIENT
CAS D'UNE RECHERCHE-INTERVENTION DANS UN
ORGANISME DE SÉCURITÉ SOCIALE**

Florence NOGUERA
Université Paul Valéry Montpellier 3
Laboratoire CORHIS
(France)

Marie-Christine WATEL
Laboratoire CORHIS
(France)

RESUMÉ :

Cette contribution porte sur le rôle des managers de proximité dans la transformation du Service Public. A partir d'une recherche-intervention réalisée au sein d'un organisme de Sécurité Sociale (OSS), l'objectif est de déterminer les comportements, les attitudes, les compétences qu'un responsable de service public doit adopter pour développer des pratiques managériales adaptées aux situations.

Mots-clés : Manager public, situation awareness, leadership, valeurs, performance socio-économique.

Ces dernières années, l'injonction toujours plus forte de réduction des déficits publics engage encore et toujours les organismes de Sécurité Sociale dans des profondes transformations de nature organisationnelle, RH et managériale. Ces transformations sont influencées par un courant de pensée appelée le nouveau management public développé dans les années 90 par de nombreux travaux (Osborne et Gaebler, 1992 ; Hood, 1991 ; Pollitt, 1993, 2003). Le nouveau management public, mouvement protéiforme, au travers des différentes réformes qui se sont succédées (LOLF¹, RGPP², MAP³...), a transféré des méthodes de gestion du privé dans le Service Public sans adaptation ni appropriation (Chatelain-Ponroy, 2010). Cela a eu pour conséquence nombre de dysfonctionnements et de tout ordre. En effet, dans une intention de réduction des déficits publics puis d'optimisation des ressources, le Service Public, toujours sous l'effet de la bureaucratie wébérienne, a greffé des processus de gestion du privé sur ses processus existants sans réinterroger les finalités. La prolifération des procédures, consignes, contrôles et reporting en tout genre a rigidifié le fonctionnement des organisations et laisse peu de temps aux managers dans le management des équipes.

Ces transformations ne sont pas sans conséquences sur les managers de ces organisations qui sont souvent confrontés au quotidien à un environnement de travail de plus en plus difficile (absentéisme, réduction des moyens, surcharge de travail, turn-over, conflits avec les usagers...). Souvent réduit à la recherche d'efficacité des organisations publiques, le nouveau management public conduit

à des tensions que doivent gérer les managers publics qui ne se retrouvent plus dans les valeurs de service public (intérêt général) (Chevalier, 2009). Ces tensions provoquent également de la confusion dans le management des équipes, une perte de repères et une perte de sens. Cette contribution porte sur le rôle et le positionnement des managers publics plus particulièrement les managers de proximité dans la transformation du service public dans un organisme de Sécurité Sociale. La problématique consiste à savoir comment développer une « prise de conscience » des managers publics permettant de développer des pratiques managériales plus performantes ? Le manager de proximité peine à porter le sens auprès des équipes. Le non-alignement du stratégique et de l'opérationnel produit de l'incohérence dans la mise en œuvre des actions au quotidien. La non prise en compte de l'organisation comme un tout, incluant toutes les parties prenantes, ne permet pas de construire une culture organisationnelle orientée performance.

Nos travaux de recherche conduits au sein d'un organisme de sécurité sociale sous la forme d'une recherche-intervention s'appuie sur 50 entretiens semi-directifs d'une heure trente dont 6 focus groupes. L'objectif est de déterminer les comportements, les attitudes ou les compétences qu'un responsable de service public doit adopter pour développer des pratiques managériales adaptées aux situations. Pour se faire, nous proposons de mobiliser le concept de prise de conscience « *awareness*⁴ » et de démontrer qu'il est pertinent et joue un rôle central dans le processus de prise de décision des responsables de service. L'hypothèse de recherche avancée est qu'un responsable qui dispose d'une bonne « prise conscience de la situation » sera susceptible d'améliorer ses pratiques managériales. Un leadership conscient et intégrateur peut favoriser des pratiques managériales plus pertinentes dans le Service Public afin de développer la performance socio-économique.

Après avoir exposé, le cadre théorique et la méthodologie de la recherche, nous présenterons et discuterons les résultats, puis nous les mettrons en perspective.

1. ANCRAGE THÉORIQUE : L'APPORT DU CONCEPT D'AWARENESS DANS LA COMPREHENSION DES PRATIQUES MANAGÉRIALES

La conscience des managers est de plus en plus avancée comme facteur déterminant de leur prise de décision. Pour faire face aux tensions générées par le nouveau management public, notre choix théorique se porte sur le concept de prise de conscience « *awareness* ». Il s'agit de démontrer la nécessité de développer un leadership plus conscient pour contrecarrer un management par les chiffres « *management by numbers* » qui conduit à une perte de sens du métier de service public.

1.1 Le concept d'awareness

Le concept d'*awareness* (conscience de la situation) est une prise de conscience d'ordre cognitif, très souvent mobilisé dans les secteurs de l'aéronautique et de la santé, car ce sont des métiers à hauts risques, forte demande, surcharge de travail... Le concept d'*awareness* se présente comme un élément clé des processus cognitifs en environnement dynamique et comme un facteur

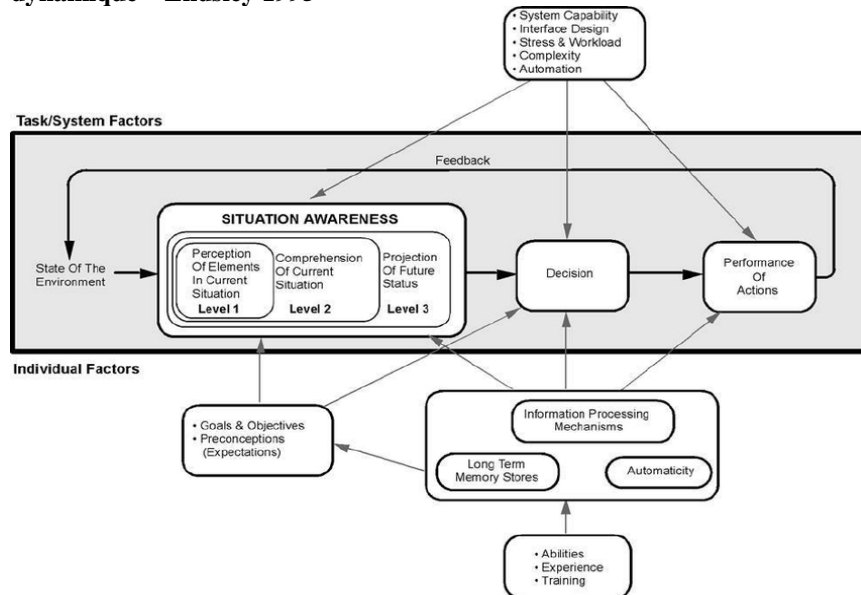
psychologique essentiel contribuant à la sécurité et à l'efficacité du couple Homme-Machine. La notion d'*awareness* a été mise en avant par des pilotes militaires afin de qualifier leur degré d'adaptation aux contraintes de leur environnement de travail (Chalandon, 2007). Sur le plan théorique, la littérature est assez homogène sur la définition du concept d'*awareness*, il signifie donner cohérence aux événements externes, créer des attentes et orienter la prise d'information, servir d'ancrage aux décisions et actions ultérieures, permettre l'anticipation des évolutions de la situation et des effets d'actions (Endsley, 1995 ; Klein, 1995 ; Grau et al., 1996). Notre choix est de mobiliser ce concept pour l'étudier au sein d'un organisme de Sécurité Sociale, qui est confronté à d'importantes transformations et tensions qui ont conduit à des dysfonctionnements.

Notre hypothèse de recherche est qu'un manager qui dispose d'une bonne « prise de conscience de la situation » sera susceptible d'adopter des pratiques managériales et un leadership plus conscients et performants. Cette prise de conscience de la situation « *awareness* », signifie que le comportement du manager public n'obéit plus à des logiques toutes faites, consignées dans des procédures et processus, mais oblige à s'impliquer dans une action réfléchie et consciente, articulant connaissances (une praxéologie, les concepts opérationnels pour l'action) et valeurs (Gendron, 2015). Endsley (1995) présente le concept « *awareness* » en l'associant à une situation. Selon Endsley (1995), la « situation *awareness* » est constituée par trois principaux processus cognitifs :

- La perception des différents éléments de l'environnement a situation. L'individu doit identifier toutes les informations nécessaires à la réalisation de la tâche, leurs caractéristiques, leurs statuts et la dynamique qu'ils entretiennent le cas échéant.
- La compréhension de la situation se fait à partir de l'interprétation des éléments, en lien avec l'expérience et les connaissances de l'individu et les objectifs poursuivis. Celui-ci va interpréter les éléments perçus au regard de situations résolues déjà rencontrées, ses connaissances et ses compétences. Il construit ainsi une représentation de la situation. La perception et la compréhension constituent un diagnostic de situation.
- La projection d'un nouveau modèle mental avec un changement de statut de ces éléments et de la situation permet l'anticipation. L'individu identifie les actions et leur enchainement qui pourraient modifier le statut de différents éléments de la situation et la situation elle-même.

Viennent ensuite la décision puis les résultats qui, dans une boucle de rétroaction, seront confrontés à une nouvelle perception pour vérifier la performance de l'action. Le modèle de Endsley (1995) «situation awareness» dans la prise de décision dynamique est formalisé dans la figure 1.

Figure 1 : Modèle de « situation awareness » dans la prise de décision dynamique – Endsley 1995



Les situations notamment d'interactions humaines dans le Service Public peuvent être dynamiques même si les événements peuvent survenir moins rapidement que dans des situations de pilotage d'aéronefs par exemple. La qualité des décisions prises dans les situations de plus en plus complexes du Service Public demande un haut niveau de prise de conscience des managers. Elle nous paraît essentielle au management dans les services.

1.2 Le modèle des niveaux de conscience de Barrett et ses influenceurs et le concept de « situation awareness »

La mobilisation du concept de prise de conscience - « *awareness* » - dans la compréhension des comportements managériaux des managers publics est à rapprocher du leadership spirituel (Fry, 2003 ; Barrett, 2003, 2010, 2014). Barrett a élaboré un modèle intégratif de développement de la conscience sur sept niveaux de conscience et 4 niveaux de développement. Les trois premiers niveaux de conscience sont orientés individu, le niveau 4 de transformation est un niveau de bascule de type mental vers les trois niveaux supérieurs orientés vers le collectif et dits spirituels. Le niveau 5 vise la cohésion avec un leadership intégrateur centré sur le sens et partageant une vision et des valeurs. Barrett (2003) explique que « le passage à un niveau de conscience supérieur implique un changement de croyances, de valeurs et de comportements. Les valeurs au niveau supérieur de conscience contribuent à un plus fort sentiment de globalité et de connectivité et un sentiment moins important de séparation et de fragmentation ». Une des forces de son modèle multiniveaux réside dans son application possible à l'individu, au manager leader et à l'organisation.

La figure 2 montre le modèle des niveaux de conscience et de développement de Barrett ainsi que la déclinaison des leaderships dans les niveaux, adaptée de Barrett par Voynnet Fourboul (2016).

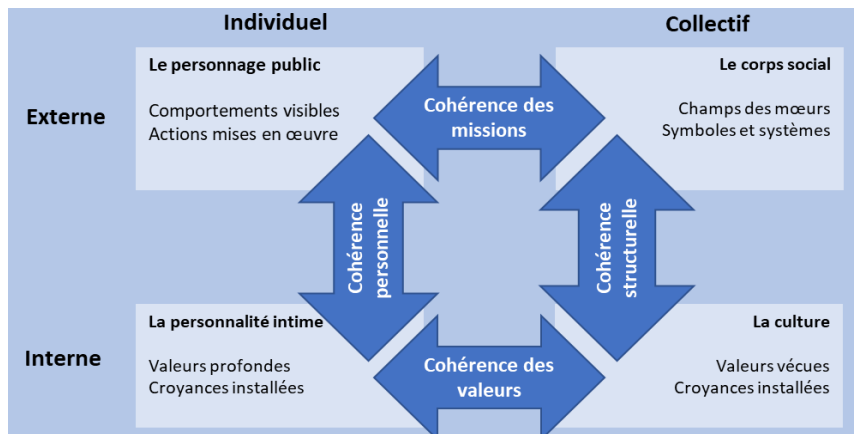
Figure 2 : Les niveaux de conscience adaptés de Barrett par Voynet Fourboul (2016)



Le modèle de Barrett montre un processus de développement de la conscience organisationnelle vers le dépassement des différences, des oppositions, des antinomies par une intégration plutôt qu'une séparation des parties, dans une vision holistique de l'organisation.

Son modèle systémique et intégratif vise la transformation de la culture en s'appuyant sur les valeurs et l'alignement de l'organisation. Barrett s'est inspiré de la pyramide des besoins de Maslow (2008). Il doit l'éthique de son modèle au servant leadership de Greenleaf (2003), tourné vers les autres. Enfin il présente un schéma d'alignement basé sur les quadrants de Wilber (2008). La figure 3 présente les 4 quadrants de Wilber (adapté selon Barrett).

Figure 3 : les quatre quadrants adaptés de Wilber selon Barrett (2014)



Les quatre quadrants représentent la mise en cohérence des différentes dimensions, individu – collectif - interne - externe. Il s'agit d'aligner la structure, les missions, les valeurs et les individus. Ce modèle répond ainsi aux problématiques de prise de conscience des situations complexes, multidimensionnelles dans les organisations du Service Public.

2. MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE

Après avoir présenté le contexte de la recherche (2.1), nous préciserons le protocole de la recherche-intervention réalisée au sein d'un organisme de Sécurité sociale en charge des retraites (2.2).

2.1 Présentation du contexte de l'étude empirique

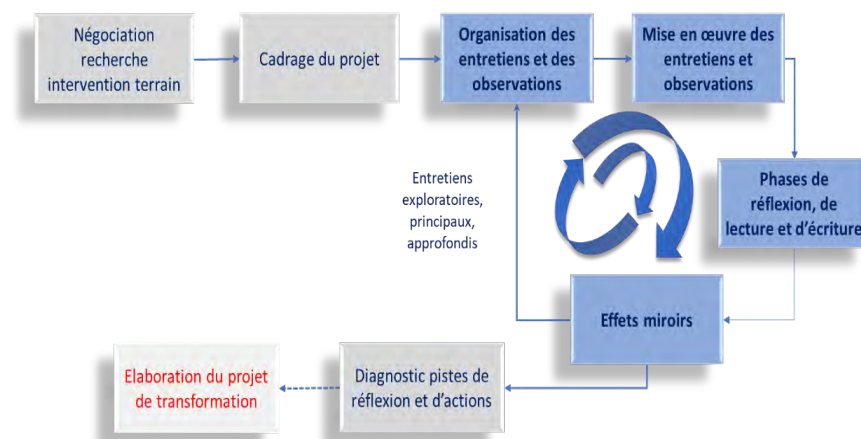
Le contexte de la recherche est un organisme de Sécurité Sociale en charge de l'assurance retraite. Les organismes de Sécurité Sociale ont connu d'importantes réformes⁵. Cet organisme fait partie des 16 organismes sur le continent de la branche retraite auxquels s'ajoute 5 entités, chacune dans un des 5 départements ultra marins. L'effectif de cet organisme est d'environ 900 personnes dont 400 affectées à la fonction retraite. Le nombre de managers s'élève à une centaine. L'activité se partage entre le siège et plusieurs agences réparties sur son territoire. En 2018, l'organisme gérait 700 000 retraités. Il a versé 4,96 milliards de prestations. La production des services industrialisés se répartit en 80% dans les agences et 20% dans les unités du siège, les activités de production concernent l'instruction et le contrôle des dossiers. Le Service Public de la Sécurité Sociale verse environ 400 milliards de prestations par an qui sont traitées par 186 800 agents. Elle a plusieurs fois été confrontée à des déficits financiers sur l'équilibre de ses comptes notamment pour la branche maladie. Ses principaux enjeux actuels sont la dématérialisation, la lutte contre la fraude, la maîtrise du risque financier, la réduction et l'optimisation de ses moyens dont les ressources humaines. Ses objectifs sont d'améliorer la qualité de service à l'utilisateur, de développer des services attentionnés vers les publics fragiles, de simplifier les démarches, de développer la performance. Des actions spécifiques pour améliorer le management des RH sont intégrées au sein des COG⁶ afin d'accompagner les équipes dans ces transformations sous contraintes. L'enjeu principal est le versement du juste montant à temps de la retraite au bon bénéficiaire. Pour éviter des ruptures financières chez les bénéficiaires dont le dossier ne serait pas complet, des mesures nationales ont été prises qui permettent un versement mensuel d'un montant provisoire, révisé par la suite. Cela engendre un travail supplémentaire de révision de dossiers. De plus, il y a une complexité croissante des dossiers dont les carrières ne sont plus linéaires, couplée à un nombre de dossiers important à traiter au regard du départ des papyboomers. Malgré de bons résultats en termes de production et la mise en œuvre d'actions diverses de régulation, le secteur retraite de l'organisme rencontre des difficultés dans la gestion des flux de dossiers par les managers de proximité avec des pics d'activités. Cela provoque notamment des stocks de dossiers, du stress chez les agents et des erreurs de traitement. Le problème est national d'après le rapport de la Cour des comptes⁷. Les erreurs de traitement de dossiers ne sont pas toujours liées à de mauvaises applications de la législation.

Il y a un grand nombre d'erreurs de saisie. La direction a souhaité mettre en place un projet qui doit amener les managers de proximité à mieux gérer les flux de dossiers et la qualité en prenant en compte le bien-être des équipes. Il s'agit que les managers donnent du sens aux actions entreprises. Au-delà, la Direction souhaite que les managers puissent intégrer le changement et le conduire auprès des équipes. D'autres actions managériales sont en cours, notamment avec l'introduction du management visuel dans les unités de production des organismes.

2.2 Protocole de recherche

La méthodologie de recherche comporte un protocole d'observation et d'intervention afin de comprendre les problématiques de prise de conscience chez les managers et d'identifier des leviers d'action. Elle s'inscrit dans le courant de la recherche-intervention de type socio-économique (Savall et Zardet, 1989). La recherche-intervention ambitionne de connaître l'objet de recherche en le décrivant, en l'expliquant et en le transformant (Savall et Zardet, 2004) dans une interaction chercheurs – professionnels dans l'organisation. Il s'agit d'un positionnement constructiviste. La figure 4 présente le processus de la recherche-intervention.

Figure 4 : Processus de la recherche-intervention

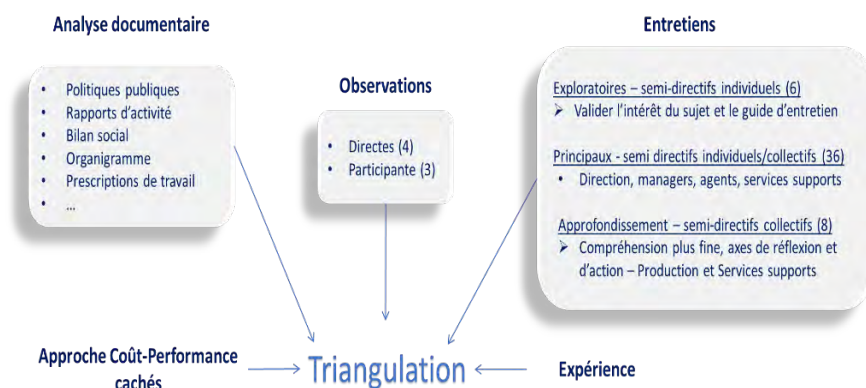


C'est un processus d'investigation itératif (en bleu) qui s'est déployé sur le terrain, entre phases d'observation et phases de réflexion-lecture-écriture. Des réunions effets miroirs ont permis de confronter les résultats issus des entretiens aux acteurs pour une validation, un besoin de compléments d'enquête. Après avoir réalisé et présenté un diagnostic des dysfonctionnements auprès des acteurs de l'organisation dans le but de créer une prise de conscience de la situation « awareness » chez les managers, des éléments pour un projet de transformation ont été proposés afin de les inciter à trouver des actions d'amélioration.

Nous avons articulé trois méthodologies complémentaires d'investigation présentées dans la figure 5 : analyse documentaire, observations et entretiens. Est venue s'ajouter l'étude du coût du contrôle des corrections de dossiers à partir de la théorie Coûts Performances cachés de Savall et Zardet (1989). En effet, la

théorie socio-économique montre que les interactions individus-structures de l'organisation provoquent des dysfonctionnements qui ont un coût non valorisé, caché car non conscientisé. La figure 5 présente le schéma des méthodologies d'investigation.

Figure 5 : Méthodologies d'investigation



La combinaison des méthodes de recueil et d'analyse de données permet d'obtenir une vision globale du fonctionnement observé et de réduire la subjectivité par la triangulation des données. L'analyse documentaire a été réalisée selon une démarche de déclinaison du dialogue de gestion, en partant d'informations sur la Sécurité Sociale, puis au niveau de la branche Retraite avec notamment la Convention d'objectifs et de Gestion⁸, feuille de route de la Branche, le rapport de la Cour des Comptes⁹ pour arriver aux documents propres à l'organisme. Sa propre feuille de route, le Contrat Pluriannuel de Gestion, se décline dans les services, production et contrôle notamment. D'autres documents de fonctionnement interne sont venus compléter cette analyse. Des observations directes, sans grille d'observation, ont eu lieu en agence et dans les unités afin d'envisager les environnements de travail. Une observation participante s'est déroulée en agence sur l'étude d'un dossier pour comprendre la complexité de traitement. Enfin, une observation avec prise de notes a eu lieu lors d'une journée mensuelle rassemblant les chargés d'étude et les relais techniques dans la clarification des procédures et consignes nationales. Différents types d'entretien semi-directifs d'1h30 chacun ont eu lieu, exploratoires, principaux et approfondis auprès de managers et d'agents. Ces entretiens ont été conduits sur la base du guide d'entretien adapté de la théorie socio-économique (Savall et Zardet, 2004) composé de six thèmes : conditions de travail, organisation du travail, gestion du temps, communication-coordination-concertation, formation intégrée et mise en œuvre stratégique. Les entretiens ont été retranscrits et traités informatiquement à l'aide des logiciels Sphinx et Excel. Le périmètre, restreint au départ à la production, s'est élargi au fur et à mesure aux services supports. Le tableau 1 présente la population interviewée au sein du secteur retraite de l'organisme de Sécurité Sociale. Les personnes interviewées sont des agents de la direction et de l'encadrement (31 personnes), des agents techniques, conseillers, contrôleurs, relais techniques et chargés d'études (30 personnes).

Tableau 1 : Segmentation de la population interviewée

Catégorie de personnes rencontrées	Entretiens exploratoires individuels	Entretiens individuels	Entretiens collectifs	Entretiens de contrôle.	Nombre total entretiens	Nombre de personnes rencontrées	Durée des entretiens en heures
Agents de direction	2	5			7	4	10,5
Cadres supérieurs	1	5		2	8	6	12,0
Cadres	1	19		4	24	21	36,0
Agents						30	
Techniciens	1		2		3	9	4,5
Conseillers	1		1		2	5	3,0
Contrôleurs			1		1	4	1,5
Relais techniques		1	1		2	5	3,0
Chargés d'études			1	2	3	7	4,5
Total	6	30	6	8	50	61	75

Secteurs rencontrés : production, contrôle, offre de service, plateforme téléphonique, qualité, réglementation, juridique, contrôle de gestion, statistiques

- Les techniciens carrière s'occupent des régularisations de carrière pour obtenir la complétude de la carrière des assurés, futurs retraités. Ils se situent au siège de l'organisme. La complétude du relevé carrière est l'enjeu du versement de la retraite au juste montant et à la date d'échéance prévue. Les techniciens gèrent un portefeuille de dossiers.
- Les conseillers retraite, en agence, renseignent, conseillent et traitent les demandes de liquidation retraite. Ils procèdent également aux régularisations de la carrière pour procéder au versement de la retraite. Ils gèrent aussi un portefeuille de dossiers.
- Les contrôleurs ont en charge le contrôle des dossiers suivant des critères (types de dossiers, incidence financière, dossiers comportant des erreurs...).
- Les relais techniques sont des experts en charge du support technique des équipes et les accompagnent au quotidien dans le traitement des dossiers.
- Les chargés d'études s'occupent de décrypter toutes les procédures et consignes en lien avec la législation.
- Les managers pilotent le suivi de la production des dossiers et managent les équipes.

Ces groupes constituent autant de parties prenantes opérationnelles dans le fonctionnement de l'organisme.

3. RÉSULTATS ET IMPLICATIONS MANAGÉRIALES

Cinq cent cinquante-sept verbatims retranscrits constituent la base d'analyse des entretiens dont 74% provenant des managers (cadres, cadres supérieurs, agents de direction). Après avoir montré que l'analyse des résultats fait émerger plusieurs facteurs permettant de comprendre les causes d'un manque de prise de

conscience des managers et des agents (3.1 et 3.2), nous mettrons en perspective un leadership conscient, porteur de sens pour le Service Public (3.3).

3.1. Analyse des causes d'un manque de prise de conscience dans les pratiques managériales

Le manque ou la défaillance de prise de conscience dans les pratiques managériales se situe à différents niveaux et dans différents domaines. Nous mettons en exergue quelques points qui nous semblent révélateurs, en lien avec les six axes socio-économiques précités comme grille d'analyse. Les verbatims montrent une convergence forte d'expression de managers de proximité et d'agents sur les dysfonctionnements.

Le manque de conscience dans les pratiques managériales se manifeste par d'importantes différences d'organisation et de fonctionnement entre les agences et les services au siège qui entraînent un sentiment d'inégalité entre les agents. En effet, les agences reçoivent les assurés pour traiter leurs demandes et les accompagner sur les services numériques (bornes et sites internet). Il y a donc une exigence d'ouverture, jours et horaires, permettant d'accueillir le public. Les demandes de retraite sont également traitées en agence pour une grande majorité. Ce sont trois spécificités majeures qui différencient le fonctionnement des agences et des services du siège. Certains managers d'agence se plaignent de la différence de traitement avec les services du siège alors qu'ils réalisent la majeure partie de la production avec leurs équipes :

« Il y a un poids de la charge en agence. Il y a des exigences chez nous mais pas dans tous les secteurs. On tire toujours sur les mêmes », « 98% des entrées sont traitées en agence. Il y a des petites entrées pour les unités au siège, moins d'indicateurs, peu de dossiers » (manager).

Le manque de conscience se retrouve également dans la communication, soit 11% des verbatims, multicanale, technique et managériale, non fluide. Elle est majoritairement descendante, du national au local jusque dans les services. La communication technique est surabondante au détriment de la communication managériale cruciale. Écrites comme orales, elles se croisent et se superposent brouillant le sens pour les agents. La communication technique est élaborée au niveau national puis redéclinée en région par les chargés de mission auprès des relais techniques. Dans un deuxième temps, ces derniers se chargent de relayer les procédures et les consignes auprès des agents sur le terrain. La communication managériale, généralement descendante dans la réunion mensuelle avec l'ensemble des cadres, est insuffisante et ne permet pas aux encadrants de proximité de partager entre eux. Ils ont également peu de temps pour communiquer avec leurs équipes. Dans les deux cas, l'écoute et la prise en compte des remontées terrain sont faibles et ne permettent pas d'éclairer les difficultés rencontrées. Par conséquent, les prises de décision n'incluent pas les parties prenantes. Plus largement, les services restent encore en grande partie cloisonnés :

« On est en demande de partage. On vit dans cet organisme où tout est cloisonné » (manager)

« Il y a des problèmes de communication entre le contrôle et les techniciens. Il faut arrêter. Si tu ne mets pas les personnes autour de la table » (agent).

« Le point numéro 1 dans les difficultés c'est la communication, on manque cruellement d'information. Les décisions ne sont pas suffisamment expliquées. On nous impose et on ne tient pas compte de notre expérience. » (agent)

En ce qui concerne les services de production, la formation, soit 13% des verbatims, qu'elle soit initiale ou continue et réalisée en interne, n'est pas envisagée globalement par le management. Que ce soit côté instruction comme côté contrôle, elle ne suit pas la même logique ni la même temporalité. Les agents ne sont pas formés sur les mêmes thèmes de la même façon et au même moment. La formation se fait en réaction aux dysfonctionnements rencontrés dans le traitement de dossier et en fonction des populations d'agents, plutôt qu'en anticipation et pour une large population. Par conséquent, il y a toujours un décalage entre contrôleurs et instructeurs dans l'acquisition de capacités et dans la maîtrise des tâches à réaliser. Il s'en suit des écarts dans les compétences et dans la qualité de traitement des dossiers. Partageant un processus macro de traitement des dossiers, les sous-processus les séparent. Au-delà, la non-anticipation du développement des compétences montre la non prise en compte du potentiel des opérationnels :

« On tique sur la capacité du contrôle à prendre en charge les dossiers complexes. Est-ce un problème de formation ? » (manager)

« Il faut de la formation pour les techniciens », « On ne nous propose jamais de petites formations » (agent)

« La formation c'est compliqué. Régulièrement on fait des demandes de mise à jour. Nos demandes restent muettes » (agent)

La mise en œuvre stratégique, soit 38% des verbatims, est l'axe le plus impacté par le manque de prise de conscience des situations. Le non-alignement du stratégique et de l'opérationnel dans les missions, les structures, les modes de fonctionnement, les valeurs, provoque des dysfonctionnements. En effet, la stratégie n'est pas toujours partagée au niveau opérationnel. En conséquence, les objectifs et les indicateurs sont vus sur le même plan, sans mise en perspective. De plus, la profusion de chiffres à traiter noie les managers et les empêche de s'occuper de leurs équipes. Par ailleurs, le manque d'harmonisation des pratiques, dans le management de production, restreint, voire contraint l'optimisation des flux de dossiers. Il y a également une difficulté à rassembler autour de valeurs communes. En définitive, le manque de cohérence a des effets sur la cohésion. Les différentes parties prenantes opérationnelles ne sont pas associées de la même façon dans le fonctionnement de l'organisation, si tant est qu'elles soient associées. Le stratégique et l'opérationnel ne forment pas un tout cohérent :

« Est-ce qu'on leur a demandé leur avis aux agents concernant la répartition des activités ? » (agent)

« Des décisions sont prises et on regarde la technique après. On pourrait au moins être associé en amont » (agent)

« Sur la qualité, il y a des choses qui restent dans la tour d'ivoire » (manager)

« Nos objectifs sont différents, au contrôle on est des pestiférés pour certains »
(agent)

« Les valeurs sont disparates, c'est compliquer de motiver sur les valeurs de la Sécurité sociale et du service public » (manager)

En définitif, le manque de prise de conscience des situations par l'encadrement ne permet pas d'impliquer les agents dans les réflexions et la résolution de problèmes. Cela a des répercussions directes sur la performance socio-économique.

3.2. Un « management by numbers » qui bouscule le sens au travail

La mise en place des principes et des outils du nouveau management public dans le secteur public pour Chatelain-Ponroy (2010), répond plutôt à une injonction externe et permet de se légitimer plutôt que faire évoluer le fonctionnement interne de l'organisation. Selon Chatelain Ponroy, la rationalité économique recherchée se heurte à la rationalité politique et la rationalité professionnelle des organisations dans lesquelles ces outils sont implantés. Les phases d'adaptation et d'appropriation insuffisamment considérées provoquent perte de sens et dysfonctionnements sans qu'il y ait véritablement de prise de conscience des problématiques. Cette perte de sens est accentuée au sein de l'organisme de Sécurité sociale étudié par une inflation galopante et par un manque de maîtrise du pilotage des indicateurs et du reporting, par des injonctions paradoxales qui déstabilisent les managers et les équipes, par des réorganisations sans véritables études d'impacts, un management majoritairement descendant ou absent, un manque d'accompagnement dans la transformation du numérique, des tensions de valeurs, des risques psycho-sociaux avérés. Une partie des managers de proximité au sein de l'organisation de SS se trouvent ainsi déboussolés et désarmés pour répondre aux objectifs de performance et aux indicateurs de gestion. Ils ont souvent du mal à identifier leur rôle, leur place, leur périmètre de responsabilité et par conséquent à s'engager dans des activités et une organisation dont ils ne saisissent pas toujours les tenants et les aboutissants. Les managers de proximité maîtrisent souvent peu les fondamentaux du management. Une partie d'entre eux n'a pas eu de formation en management. Certains ont construit leur légitimité sur leur expertise technique, sur laquelle ils ont été promus. Acculés par les indicateurs, le suivi des tableaux de bord, un certain nombre de managers de proximité pilotent à vue et non par le sens. Surchargés, ils sont en partie absents de l'accompagnement des équipes. Enfin, le manque d'harmonisation entre les pratiques managériales et une absence de valeurs communes et partagées entre les managers entraînent des pertes de sens, voire des risques psychosociaux :

« La profusion d'objectifs, d'indicateurs et de requêtes complexifient le pilotage opérationnel. Les managers s'y perdent ! » (manager)

« Les agents évoquent un sentiment d'isolement, d'incompréhension et d'inquiétude dans l'activité. » (manager)

« La complexité de la législation et des procédures changeantes, le manque de stabilité et la multitude d'outils participent à la saturation de la charge mentale des agents ». (agent)

3.3 Vers un leadership plus conscient pour transformer le service public

La prise de conscience et la compréhension de la complexité des activités et des phénomènes dysfonctionnels ainsi que la prise de décision exigent une participation plus importante des opérationnels, agents comme encadrants. La mise en cohérence d'une organisation en termes de missions, de valeurs, de structures repose notamment sur la prise de conscience des parties prenantes lesquelles doivent être plus impliquées dans le fonctionnement. Le management doit développer un leadership plus conscient, tant dans les modes de pensée que dans la prise en compte des parties prenantes dans le processus de décision. Il s'agit pour nous d'introduire la notion de prise de conscience dans le leadership, comme un processus inhérent dans l'idée de prise en compte globale des situations et de leur régulation.

Le modèle de leadership présenté dans le cadre théorique montre une éthique et une authenticité. Il est au service des autres. Il est porteur de valeurs humaines très fortes. Il est post-transformationnel. Mais c'est surtout l'awareness qui le caractérise, une conscience à différents niveaux et intégrative. Il s'inscrit dans un univers de pensée dans lequel la conscience est centrale, conscience de soi pour mieux appréhender son environnement et sa relation à autrui. Le manager leader public a besoin de développer son niveau de conscience de façon à se distancier suffisamment de lui-même pour laisser la place et inviter autrui dans la co-construction d'une vision englobante des situations de travail. Ceci afin de réussir collectivement les missions et développer ainsi la performance socio-économique.

Sur le plan managérial, la question qui se pose est comment développer de manière opérationnelle la conscience chez les managers du Service Public ?

Plusieurs voies sont possibles pour développer une prise de conscience « *awareness* » chez les responsables de service afin de mettre en place des pratiques managériales plus performantes.

Une première voie est la co-construction de charte de valeurs managériales. Alors que le Service Public est en pleine transformation et peine à retrouver du sens et du collectif, il nous semble que la culture à travers les valeurs redevient centrale comme liant, voire comme élément fondateur d'un nouveau contrat social porté par un leadership plus conscient qui devient porteur de sens. Les contextes de réorganisation, dus aux mutualisations pour des économies d'échelle, rassemblent des personnes dont la culture professionnelle peut être différente. Il est important alors de travailler à un rapprochement des cultures afin de définir collectivement les valeurs et les principes d'action qui rassemblent. Réunir les agents y compris les managers, autour de valeurs communes nous paraît aujourd'hui essentiel au bon fonctionnement du Service Public. Plus globalement, il s'agit de rééquilibrer un management des équipes manquant avec un management des activités dominant.

Redéfinir les valeurs dans un projet managérial permettrait de travailler « l' *awareness* », la prise de conscience de la situation. Cette redéfinition peut s'envisager comme un processus. Il paraît intéressant dans un premier temps de faire un diagnostic de valeurs tel que le recommande Barrett (2014) en mettant en regard valeurs individuelles, valeurs mise en œuvre dans l'organisation et

valeurs souhaitées pour l'organisation. L'étude des trois positions permet une prise de conscience des écarts et du manque d'alignement. Une des difficultés réside dans ce que recouvre les valeurs entre valeurs sociales, valeurs organisationnelles et valeurs de marché. Se pose également la question de leur opérationnalité. Il y a nécessité, en effet, de traduire les valeurs en principes d'action concrets dans une charte de valeurs ou de manière plus détaillée dans ce que l'on appelle un « code de conduite » pour leur mise en œuvre opérationnelle. Cette traduction peut alors être la deuxième étape du processus toujours au sein du collectif managérial. Une troisième étape peut résider dans le partage et la continuation avec les équipes mais peut également avoir lieu après la mise en œuvre au niveau managérial.

Travailler collectivement à la définition de valeurs et de principes d'action concrets puis à leur mise en œuvre relève de la conscience organisationnelle. Mais la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation constituent le véritable défi d'une charte de valeurs ou d'un code de conduite. Il s'agit d'inscrire et d'ancrer les valeurs et les principes d'actions concrets dans les activités et les situations quotidiennes de travail dont le collectif managérial est garant. Que ce soit dans les réunions, les projets, les plans d'action, les tâches et activités, les prises de décisions, les valeurs doivent y être inscrites et y vivre. Les managers leaders se doivent de vérifier leur présence et les évoquer sous peine qu'elles disparaissent rapidement et que ne perdure que leur affichage. C'est à cette condition que le collectif managérial sera plus conscient, crédible auprès des agents. Il s'agit donc de définir des objectifs et des indicateurs en termes de valeurs à atteindre. Une revue annuelle permettrait d'en évaluer le développement et d'en tirer des conséquences. L'équipe de direction doit être exemplaire en premier lieu.

Plus concrètement, par exemple, en fin de chaque réunion managériale ou réunion d'équipe si la charte concerne tout le personnel, on vérifie quels sont les principes d'action qui ont été mis en œuvre et comment on pourrait s'améliorer collectivement. Les managers passent au filtre de la charte ou du code de conduite les projets, les plans d'action afin de vérifier la présence des valeurs et ajustent éventuellement. Les projets de direction et les projets de service également sont de véritables opportunités de travailler les valeurs comme éléments fondateurs d'une identité managériale. Plus largement il s'agit de travailler sur le sentiment d'appartenance à une culture du Service Public. Une deuxième voie est le développement d'un leadership conscient qui consiste à faire évoluer le management et à donner du sens dans les services publics afin d'améliorer la performance socio-économique.

Les résultats ont en effet montré que les agents aspirent à plus de sens. Ils attendent un management plus responsable, plus éthique, authentique, reconnaissant, valorisant et soucieux des conditions de travail. La prise de conscience chez le manager lui permet de considérer différemment les situations, les interactions et les interdépendances. Plus conscient et intégrateur, il peut contribuer à transformer la nature des interrelations au travail. Avec le concept de prise de conscience de situation, le manager peut avoir :

- conscience de comportements respectueux : valeurs humaines et principes d'action en œuvre, intérêt pour le bien commun, intérêt général, au service des équipes,
- conscience des actions conduites : prise de recul et de hauteur, analyse de ses actions et réactions, ajustement de son management.

Pour Noguera (2012, 2018), le manager public doit développer ses compétences relationnelles et de *leadership* : il s'agit de créer des liens et de mettre en œuvre une transversalité qui n'est pas inscrite dans les circuits d'information et de décision. C'est un rôle qui vise à mobiliser les agents publics. Le manager public doit être capable de prendre l'initiative de concevoir, préparer, lancer, déployer toute action adéquate avec les représentations, la culture et les valeurs.

CONCLUSION

Améliorer les performances, réduire les dysfonctionnements et transformer les organisations nécessitent des prises de conscience rendues possibles par des activités réflexives permettant de revenir sur ses propres comportements et ses actions. L'important pour un manager est de pouvoir prendre conscience des situations, de ses comportements, de ses atouts et de ses fragilités. Il doit pouvoir les questionner de manière approfondie afin d'améliorer sa pratique et résoudre, ou aider son équipe à résoudre, des situations inhabituelles, voire inconnues. Les attendus en termes de leadership public aujourd'hui touchent également à d'autres compétences. Le manager doit avoir la capacité de construire une vision en conjuguant valeurs éthiques, organisationnelles et économiques avec son équipe. Cette rénovation, voire transformation des pratiques, demande à chaque manager de se remettre en question, par introspection chaque jour, sur son leadership et également au collectif d'être attentif et vigilant aux valeurs et principes de fonctionnement posés. Le concept *d'awareness* que l'on associe au leadership permet de progresser vers une conscience plus fine, plus aiguisée et également plus englobante.

C'est en remettant l'humain avec toutes ses sensibilités et ses potentialités au centre des organisations du Service Public que ce dernier pourra développer la performance socio-économique attendue. Sortir du « *management by numbers* » et du micro-management est crucial aujourd'hui pour redonner des marges de manœuvre et du pouvoir d'agir aux acteurs des organisations du Service Public. Un leadership plus conscient des situations, humaniste, recherchant la cohérence et la cohésion permet de porter le sens et développer la performance socio-économique.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BARRETT R. (2003), « Libérer l'âme de l'entreprise », De Boeck
- BARRETT R. (2010), « The new leadership paradigm », Barrett
- BARRETT R. (2014), « L'entreprise inspirée par les valeurs », De Boeck
- CHALANDON, X. (2007) « Conscience de la situation : invariants internes et invariants externes. », Mémoire de doctorat d'Ergonomie, CNAM, 2007.
- CHATELAIN-PONROY S. (2010), « Une voie de compréhension du contrôle de gestion dans les organisations non marchandes : la métaphore de l'iceberg », Politiques et management public, vol 27/3, p73-103
- CHEVALLIER, J. (2008), « L'État postmoderne », Paris, LGDJ, 3^e éd.
- DEKEYSER M., RAES F., LEIJSSSEN M., LEYSEN S., DEWULF D. (2008), « Mindfulness skills and interpersonal behaviour. », Personality and Individual Differences, 44, 5, p. 1235-1245.
- ENDSLEY, M.R. (1995) "Toward a theory of situation awareness in dynamic systems." *Human Factors*
- FRY Louis W. (2003), « Toward a theory of spiritual leadership », The Leadership Quarterly 14, p 693–727
- GENDRON B. (2015), « Mindful management & capital émotionnel – l'humain au cœur d'une performance et d'une économie bienveillante », De Boeck
- GRAU, J.Y., MENU, J.-P. & AMALBERTI, R. (1996) « La conscience de la situation en aéronautique de combat » In AGARD conference proceedings 575 La conscience de la situation : les limitations et l'amélioration en environnement aéronautique. Neuilly-sur-Seine : AGARD.
- GREENLEAF R. K. (2003), « The Servant As Leader », The Greenleaf Center For Servant Leadership
- HOOD, C. (1991), « A Public Management for All Seasons » Public Administration 69(1): 3– 19, Wiley Online Library Web of Science®Google Scholar
- KLEIN, G.A. (1995) "Studying situation awareness in the context of decision-making incidents." In D.J. Garland & M.R. Endsley (Eds.) Experimental analysis and measurement of situation awareness. Florida : Embry-Riddle Aeronautical University Press.
- MASLOW A. (2008), « Devenir le meilleur de soi-même », Eyrolles
- NOGUERA F. (2012), « Quels rôles pour les cadres publics ? » in L'imagination managériale des cadres, collection « Profession : cadre public », coordonné par Jean-René Brunetière, Véronique Chanut et Serge Vallemont.
- NOGUERA F. (2018), « Le nouveau manager public », Revue cadres n°479, décembre 2018.
- OSBORNE D., GAEBLER T., (1992), « Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector », Reading, MA, Addison-Wesley
- PIAGET J. (1974), « Réussir et comprendre », PUF
- POLLITT C. (1993), « Management Techniques for the Public Sector: Pulpit and Practice », G. P.
- POLLITT C. (1993), « Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s? » Oxford, OX, UK; Cambridge, Mass., USA: Blackwell Business, 1993

POLLITT C. (2003), « The Essential Public Manager », Maidenhead/Philadelphia, Open University Press, Public Management Journal, 2(1): 90-111

SAVALL H., ZARDET V. (1989), « Maîtriser les coûts et les performances cachés », *Economica*.

SAVALL H., ZARDET V. (2004), « Recherche en sciences de gestion : approche qualimétrique – observer l’objet complexe » », *Economica*.

VOYNNET FOURBOUL C. (2016) in « Leadership et Management », AGRH, 2016, pages 121 à 130

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

² Révision générale des politiques publiques

³ Modernisation de l’action publique

⁴ La terminologie anglo-saxonne est maintenue car la traduction en français de l’expression situation awareness n’est pas neutre vis-à-vis de la définition du concept signifié.

⁵ Les ordonnances Juppé en 1996 (ordonnance n°344 du 24 avril 1996) marquent un tournant dans le mode de fonctionnement de l’Etat avec la Sécurité Sociale. C’est la création des Lois de Financement de la Sécurité Sociale (LFSS) et des Conventions d’Objectifs et de Gestion (C.O.G.) pluriannuelles signées par chaque branche avec l’Etat engageant un dialogue de gestion entre eux. Des changements importants sont amorcés dès les années 90 pour réduire la dépense et mieux la cibler. La Sécurité Sociale connaît à cette époque ses premières mutualisations, le développement de plateformes téléphoniques, des transferts d’activité. Elle s’organise et s’industrialise pour pouvoir traiter des prestations de masse en s’appuyant sur les pratiques de gestion de production de l’industrie de produits. Le NPM poursuit son incursion dans les services publics et s’ancre à la Sécurité Sociale. Aujourd’hui, au travers des conventions d’Objectifs et de Gestion (C.O.G.), chaque branche (maladie, famille, retraite, accidents du travail et maladies professionnelles, branche recouvrement) s’engage sur des objectifs en termes de mise en place de politiques publiques, de réduction de personnel, d’outillage, de pilotage de la performance. Les C.O.G. se déclinent en région dans les caisses par des Contrats Pluriannuels de Gestion (C.P.G.) signés entre chaque organisme et sa direction de branche.

⁶ Conventions d’Objectifs et de Gestion

⁷ Rapport de la Cour des comptes, Certification des comptes du régime général de sécurité sociale - Exercice 2018, Mai 2019

⁸ Convention d’objectifs et de gestion de la Cnav 2018-2022

⁹ Cour des Comptes, Certification des comptes du régime général de sécurité sociale - Exercice 2018, Mai 2019