UNIVERSITE DES SCIENCES ET TECHNOLOGIES DE LILLE 1
INSTITUT D'ADMINISTRATION DES ENTREPRISES (I.A.E.)

ECOLE DOCTORALE : Sciences Economiques, Sociales, de l'Aménagement et du Management (S.E.S.A.M)

LE CHANGEMENT ORGANISATIONNEL DES COLLECTIVITES LOCALES

Présentée et Soutenue publiquement par Brice Paterne KITIYI KAPOU

Le 31 Janvier 2015

Pour l'obtention du DOCTORAT EN SCIENCES DE GESTION

OPTION : STRATEGIE ET MANAGEMENT DES ORGANISATIONS

JURY

- Dominique BESSON, Directeur de recherche, Professeur des Universités, Université de Lille 1, IAE Lille.
  Rapporteurs
- Stephen J. HAVLOVIC, Professeur des Universités, Doyen de la Faculté de gestion Laurentienne, CANADA-USA.
- Christophe SCHMITT, Professeur des Universités, Universités de Lorraine, IAE de Metz.
  Suffragant
- Slim HADDADJ, Professeur des Universités, Université de Bourgogne, IAE de Dijon.

© 2015 Tous droits réservés.

L'université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse : ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS

INTRODUCTION GENERALE……..……...…1

1. Le contexte et les enjeux de la sphère locale…...……...…….…….2
2. Des comportements stratégiques modifiés..…… ……..……8
3. Le cadre au cœur du système de pilotage de l'organisation .....……...19
4. La problématique de la recherche…….……28
5. La méthodologie générale de la recherche et le plan……34

PREMIERE PARTIE : LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES PAR LA DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES

CHAPITRE 1er : LA PRESENTATION DES COLLECTIVITES LOCALES AVEC LEUR SYSTEME POLITIQUE ET ADMINISTRATIF

SECTION 1: La structure hiérarchique des collectivités locales « éclairage sur le fonctionnement des communes »..…….....……44
SECTION 2: Les limites en terme de GRH…….….51
SECTION 3: Les limites dues au manque de formation et management……59

CHAPITRE 2 : LE CADRE POLITIQUE DANS LA TRANSMISSION DES FONCTIONS PAR LA DECENTRALISATION

SECTION 1: La consolidation du cadre politique de la transmission des fonctions..68
SECTION 2: Le renforcement du cadre politique du recrutement……...81

CHAPITRE 3 : LE CADRE MANAGERIAL DU RECRUTEMENT « LA PROMOTION DE LA PERFORMANCE ET DE LA QUALITE DE L'ACTION ADMINISTRATIVE »

SECTION 1: L'introduction de la performance et de la qualité dans l'action publique locale……103
SECTION 2: Les effets de l'introduction de la performance et de la qualité au sein de l'action publique locale……...……120

DEUXIEME PARTIE : LE CHANGEMENT ORGANISATIONNEL : PERSPECTIVES ET PRATIQUES POUR LES COLLECTIVITES LOCALES

CHAPITRE 4 : UN PROCESSUS A DECRIRE « OBJETS, NIVEAUX ET TEMPORALITES DU CHANGEMENT »

© 2015 Tous droits réservés.

SECTION 1: Que change t-on ?.....139
SECTION 2: L'ampleur du changement……155
SECTION 3: La question de temporalités…….....157

CHAPITRE 5 : LE CHANGEMENT ORGANISATIONNEL « UN PROCESSUS A EXPLIQUER PAR LES DIFFERENTES APPROCHES »

5.1. Une typologie de départ……..……160
5.2. L'approche de la planification……165
5.3. L'approche politique…….……170
5.4. L'approche incrémentale……177
5.5. L'approche contingente……180
5.6. L'approche interpretativiste……183
5.7. Vers un modèle intégrateur……..……187

CHAPITRE 6 : LE CHANGEMENT ORGANISATIONNEL EST UN PROCESSUS A GERER

6.1. De l'analyse des cinq forces au management polyphonique……...…191
6.2. Les principes de base d'un management polyphonique du changement……...197
6.3. Caractériser le système d'influence en vigueur ……202
6.4. Repérer les circuits de communication informels……204
6.5. Identifier les principaux détenteurs d'influence……205
6.6. Analyser les capacités de mobilisation internes et externes……206
6.7. Anticiper les moyens d'action susceptibles d'être déployés……208
6.8. Identifier un traducteur……210
6.9. Mobiliser et enrôler les portes paroles de différentes parties prenantes……213
6.10. Formaliser un objectif commun…….214

TROISIEME PARTIE : LA METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

CHAPITRE 7 : L'ANALYSE METHODOLOGIQUE DE LA RECHERCHE

SECTION 1: Le cadre d'analyse contextualiste…….……230

1. Le contextualisme comme mode d'analyse..……231
2. Quatre modèles explicatifs et le cadre d'analyse contextualiste……237
3. La pertinence de la démarche contextualiste……..…241
4. Les travaux contextualistes empiriques…..……245
5. La synthèse du cadre conceptuel……...……..249

SECTION 2: Le choix d'une démarche qualitative et d'une posture constructivisme……..251

© 2015 Tous droits réservés.

1. Le choix d'une démarche qualitative……..251
2. Le positionnement épistémologique de la recherche……..……258
3. Le positionnement épistémologique retenu…...……..…279

CHAPITRE 8 : LES FONDEMENTS METHODOLOGIQUES DE LA RECHERCHE

SECTION 1: La mise en œuvre de la recherche empirique……..…….….289

1. Les étapes de la mise en œuvre de la recherche empirique…….……..…290
2. L'échantillonnage……296

SECTION 2: La collecte des informations et la validité de la recherche……..….302

1. L'instrument de mesure…...…...…...…...…...…...…...…...…...…...…...….302
2. La validité de la recherche……307
3. La condensation des données……310
4. L'importance des moyens humains dans le processus de changement organisationnel……...…….363

CHAPITRE 9 : DISCUSSIONS ET LES RESULTATS DE LA RECHERCHE

SECTION 1: Les items communs de tous les acteurs...……..385
SECTION 2: La gestion des hommes et de résistances..……414

1. La marguerite sociologique……414
2. La gestion des résistances au changement.....417
3. La maturité socio dynamique……430
4. Piloter une action de conduite du changement……...…….…438

CONCLUSION GENERALE…….……...…..…456

© 2015 Tous droits réservés.

REMERCIEMENTS

Au moment de mettre un point final au parcours de recherche dont cette thèse est l'aboutissement, je tiens à exprimer mes profonds remerciements à toutes les personnes qui ont rendu ce travail possible.

Je tiens tout d'abord à remercier le Professeur Dominique BESSON, dont la confiance et le soutien m'ont été précieux tout au long de ce processus de recherche. Ses encouragements et ses conseils m'ont été essentiels dans l'élaboration de cette thèse.

Je tiens également à remercier les membres du jury, messieurs les professeurs, HADDADJ, HAVLOVIC, SCHMITT pour avoir accepté d'examiner ce travail, ce dont je suis très honorée. Je suis persuadé que les commentaires de ce jury seront de précieuses sources d'enrichissement pour mes travaux à venir.

Mes remerciements se tournent également vers tous les responsables territoriaux qui m'ont accueilli et aidé durant ma démarche de recherche. Les échanges que j'ai pu avoir avec eux ont été fructueux et source de bien des réflexions. Je remercie également les encadrants-managers, élus, dirigeants, responsables syndicaux et agents qui ont consacré du temps à répondre à ma curiosité insatiable sur leurs activités et leur vision du management et de l'organisation. J'ai fait, à cette occasion, de nombreuses rencontres passionnantes.

Je remercie enfin les membres du Laboratoire SMOG-LEM qui m'ont aidé à travers leurs conseils et leur soutien amical ainsi que les collègues de l'IAE qui m'ont aidé, conseillé, écouté, parfois lu.

Je remercie également mes enfants et ma femme qui ont supporté ma faible disponibilité, mes doutes et ont également su me détourner de cette tâche.

© 2015 Tous droits réservés.

INTRODUCTION GENERALE

La recherche en Sciences de Gestion, relative au management public et à la gestion publique ne cesse de prendre de l'ampleur. L'intérêt porté à la matière peut se vérifier notamment par une offre de formation grandissante. Cette offre se retrouve aussi bien dans le domaine professionnel – formation en management au sein des Ecoles Nationales d'Application des Cadres Territoriaux (ENACT) – qu'universitaire – la création de Masters professionnels en gestion publique et en management public.

La vocation de la fonction publique territoriale est d'apporter un service public au plus proche des administrés. Cependant les évolutions, auxquelles est confrontée la France, influent la fonction publique française dans son ensemble. Ce phénomène s'est accéléré en raison du contexte européen et international – qui lui-même se modifie considérablement. Les administrations locales doivent désormais répondre à des exigences de ***performance, d'efficacité, d'efficience, de rapidité d'exécution et à une attente grandissante des usagers.*** En matière de service public, la gestion des ressources humaines n'a pas immédiatement été au cœur des préoccupations réformatrices, la priorité ayant été donnée aux évolutions juridiques et administratives de la fonction publique[1].

Au sein même de la sphère locale, les agents publics connaissent une évolution de leur ***métier*** et de leur responsabilité***. Les activités professionnelles*** appellent un niveau de qualification plus important. L'action publique locale se complique et nécessite de s'entourer d'un personnel autant motivé que bien formé. Les processus de recrutement deviennent un enjeu considérable pour répondre à la profonde mutation de la fonction publique territoriale.

[1] Bodiguel (J.), Garbar (C.), Supiot (A.), Servir l'intérêt général. Droit du travail et fonction publique, Paris, PUF, (2000).

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

LA REVUE DE LITTERATURE SUR LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Le rôle des organismes publics est de mener des actions publiques destinées à répondre aux besoins des usagers.

Actuellement, les organismes publics sont confrontés à un contexte évolutif qui entraîne de nouveaux enjeux . Face à ces mutations, et aux objectifs qui en découlent, de nouvelles stratégies doivent être développées.

Pour faire face à ces évolutions, les organismes publics se trouvent confrontés à de nouvelles problématiques et les acteurs publics – les autorités publiques – doivent émettre des choix destinés à apporter des réponses et surtout des solutions. Ces choix vont aboutir à modifier les axes de l'action publique.

1. Le contexte et les enjeux de la sphère locale

La fonction publique territoriale traverse actuellement une période de grands bouleversements par l'inflation de textes juridiques la concernant, ainsi que les mutations économiques, sociales, politiques, juridiques et technologiques auxquelles elle est confrontée. Les transferts de compétences de l'Etat au profit des collectivités locales ont également rendu nécessaire la modification organisationnelle des institutions locales. Ce changement conduit à des nouvelles pratiques de management et l'utilisation des nouveaux outils en matière de gestion des ressources humaines.

1.1. Des mutations organisationnelles

Le monde contemporain dans sa globalité est en constante évolution ; tout change, apparaît, disparaît ou se transforme. L'organisation institutionnelle des sociétés se plie, volontairement ou pas, à cette réalité et se trouve régulièrement bouleversée.

L'administration étant la partie la plus visible de l'organisation de tout Etat, il est ainsi normal de constater qu'elle se modifie au gré de ces mêmes changements sociétaux. Depuis ces 25 dernières années, les missions dévolues aux organismes publics se sont développées, transformées et deviennent compliquer. La population est devenue plus exigeante et en attente d'action de terrain dans les domaines économiques, sociaux, sanitaires et environnementaux. L'Etat ne pouvant à lui seul

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

assurer la protection de sa population, de nombreuses missions ont été confiées aux collectivités locales et leurs établissements publics locaux.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

La fonction publique territoriale est amenée à être sans cesse plus polyvalente, plus efficiente et plus performante. L'idée de moderniser l'Etat n'est pas nouvelle. Dès les 1970, Michel Crozier remarquait que la société française se trouvait dans une situation de blocage[2] due à une présence trop importante de l'Etat. Selon Crozier, le système administratif français ne peut se réformer qu'à l'aide d'une diminution de l'intervention étatique[3].

L'Etat est le premier acteur concerné par une volonté modernisatrice. Néanmoins cette réflexion connaît des répercussions au sein des acteurs satellites de l'Etat – comme les collectivités locales et leurs établissements publics. Avec la décentralisation, on assiste à une territorialisation de l'action publique. Les acteurs locaux possèdent des missions de plus en plus stratégiques et en lien direct avec les besoins des usagers. L'action publique de proximité se dynamise. Quel qu'en soit le bénéficiaire, les objectifs à atteindre demeurent inchangés : apporter aux usagers, un service public de qualité tout en diminuant le coût financier.

A l'instar de l'Etat, les acteurs locaux doivent mener leur action à moindre coût, tout en restant aussi efficaces. Pour ce faire, ils tentent un renouvellement de leurs approches et de leurs méthodes de gestion afin de répondre à ces nouvelles attentes. La gestion des ressources humaines en particulier joue un rôle de premier ordre dans la réalisation de ces objectifs. Les organisations du travail évoluent, le niveau de responsabilité des cadres également. De nouveaux outils et de nouvelles pratiques se développent – en matière de rémunération, de formation, de conditions de travail et de recrutement.

La sphère locale doit modifier ses actions et ses missions. Pour cela, elle se doit de modifier ses comportements structurels en menant une réflexion relative à son organisation – aussi bien en matière d'organisation du travail, de ses effectifs en recrutant des managers-encadrants compétents capables d'accomplir les nouvelles missions. ***Les acteurs locaux perdent donc leurs repères et ont besoin de nouveaux outils qui participent au développement de leur réactivité et de leur engagement.***

[2] Crozier (M.), La société bloquée, Editions du Seuil, (1970).
[3] Crozier (M.), Etat moderne, Etat modeste. Stratégies pour un autre changement, Editions du Seuil (1991) .

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

1.2. Un changement de pratiques et d'outils en matière des ressources humaines.

La mutation que connaît la fonction publique territoriale rend nécessaire le développement de nouvelles pratiques de gestion des ressources humaines. On s'aperçoit que la sphère locale traverse une crise de confiance qui remet en cause la légitimité de son organisation entre les élus et les fonctionnaires.

Au sein de la fonction publique territoriale, la relation de travail se complique et bouleverse alors la logique organisationnelle de l'emploi territorial .

Comme le précise Jacques Caillosse[4], au sein du secteur privé, a paix sociale repose sur la négociation entre les représentants de la direction et les représentants du personnel. Cette libre négociation collective se fonde sur l'octroi du partage des bénéfices de l'activité. Ainsi, chacun s'y retrouve et participe au processus de productivité et aux gains générés.

Au sein du secteur public, cette notion de bénéfices ne pouvait se justifier. Les négociations n'aboutissaient qu'à l'issu d'un bras de fer entre l'autorité décisionnelle et les représentants syndicaux. Le droit administratif représente alors le seul régulateur de ces relations. Cependant, l'influence européenne, associée à la pénétration de l'économie au sein de l'action publique locale française a diminué l'influence de cet instrument de régulation. Les relations professionnelles se sont compliquées.

Chaque employeur local développe une logique de recrutement qui lui est propre et qui dépend de ses besoins. Le recours à la voie contractuelle n'est pas aussi répandu qu'on l'imagine. Il se justifie la plupart du temps par le besoin de chercher un candidat aux compétences recherchées par l'institution, et non incluses dans le cadre du statut de la fonction publique territoriale.

Le recrutement par la voie contractuelle est simplement une possibilité qui s'offre à l'employeur local, mais son utilisation ne semble pas abusive. Elle permet d'apporter davantage de réactivité et de souplesse de gestion. Au sein d'un même employeur local, on pourra retrouver plusieurs catégories d'agents publics : des agents titulaires et des agents non-titulaires. En somme, la voie contractuelle semble davantage représenter un moyen de contourner les difficultés de recrutement que peut entraîner la voie statutaire.

[4] Caillosse (J.), « Le droit administratif contre la performance publique ? », AJDA, (1999),p.196.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

1.3. La sphère locale face à une crise de légitimité

La fonction publique territoriale connaît des questionnements sur le bien-fondé de son existence. Le concours d'entrée dans la fonction publique territoriale traverse une crise de légitimité et commence même à être remis en cause, allant jusqu'à une modification de l'approche managériale qui en découle.

• La place du concours en matière de recrutement

Dans un souci d'égalité de traitement et de consécration du ***mérite***, le recrutement au sein de la fonction publique territoriale s'effectue par la réussite aux concours administratifs. Il semble que ce type de recrutement soit jugé positif dans le sens où il permet un accès plus méritocratique à la fonction publique. Il est remis en cause par le fait que les épreuves y sont perçues comme trop académiques et ne prenant pas en compte le parcours professionnel et les compétences du candidat.

De nos jours, la fonction publique territoriale connaît une prise d'autonomie tant sur le plan de son organisation que sur celui de son droit. Ce double phénomène conduit en parallèle à une exigence d'autonomie et au besoin d'une gestion publique des ressources humaines adaptée aux spécificités de la défense de l'intérêt général et de l'action administrative. C'est ce qu'a affirmé le Conseil constitutionnel[5]en octroyant aux collectivités locales leur libre administration et l'autonomie de gestion de leurs personnels, spécialement à l'égard de l'Etat.

Il semble que ***le contexte soit propice à l'instauration d'une gestion locale,*** qui se fonde sur des outils de gestion des ressources humaines, créés pour répondre à ses besoins particuliers. ***Ces nouveaux enjeux passent par un engagement du fonctionnaire à la fois dans son travail et dans sa relation à l'usager.*** La sphère locale se met alors à privilégier ***la compétence des agents*** et la professionnalisation des emplois.

[5] Décision N°83-168 du Conseil Constitutionnel du 20 janvier 1984.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- **Une approche par la compétence face à la technique managériale : des enjeux différents**

Les processus de recrutement peuvent connaître des enjeux à la croisée de deux univers différents. L'employeur local peut répondre prioritairement à une dimension par la compétence d'une part ou à une dimension managériale de l'autre.

La fonction publique territoriale connaît une division de ses missions en 8 filières et en 231 métiers. Cette construction a pour vocation d'assurer la promotion des compétences des agents et de limiter par la même occasion l'influence politique en matière de recrutement. Cependant , ***la répartition du travail ne dépend pas exclusivement d'une approche par les compétences, mais également de la volonté managériale.*** Ainsi, deux approches agissent de concert et se confrontent parfois : une approche par la compétence et une approche par les besoins managériaux.

Par les compétences, on suppose que les agents doivent disposer de ***savoirs, de savoir-faire et d'aptitudes*** comportementales associés à un type de métiers ou de pratiques professionnelles. Par les besoins managériaux, on s'attend à ce que les situations de travail impliquent des répartitions d'activités aux contours plus complexes que ce qu'on peut expliquer par les professions, les métiers ou les catégories d'activités.

Dans la réalité managériale, il faudrait pouvoir combiner astucieusement les deux approches, la première plus proche des logiques de métier (on est juriste, psychologue, comptable, éducateur, ingénieur, architecte, etc) ; la seconde plus proche des logiques d'organisation (comment distribuer l'activité d'une mairie, en tenant compte des fluctuations de charge, des besoins saisonniers, des personnels existants, etc…). Il s'agit de l'enjeu prévisionnel des processus de recrutement au sein de la fonction publique territoriale.

Pour certains métiers, l'approche par la compétence se justifie pleinement – on peut l'illustrer par le métier d'infirmière ou de médecin, dont ***les fonctions*** occupées attestent à elles-seules, ***des capacités,*** des savoirs et savoir-faire. D'autres métiers sont en mesure de s'adapter à l'organisation du travail souhaitée par le manager pour mener au mieux l'action publique locale. Dans la plupart des situations, la compétence l'emporte sur la volonté du manager. Toutefois, le contexte actuel accroît l'individualisation de l'organisation de travail, ce qui contribue à augmenter l'influence du manager. Dès lors, en fonction des processus réformateurs menés, la ligne de conduite va changer pour suivre l'un ou l'autre des modèles en priorité.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Les processus de recrutement emprunteront une orientation différente en fonction de la situation et de la priorité qui en découle. Le recrutement par la compétence aura lieu pour pourvoir des emplois où l'expérience professionnelle est très recherchée. A d'autres moments, l'employeur local mènera un processus de recrutement plus enclin à servir les opportunités managériales, où l'attestation du potentiel et des aptitudes de la recrue suffisent. Il pourra alors dans ce cas confier un poste de chargé de mission ou de chargé d'étude à un recru sans expérience – comme un étudiant fraîchement lauréat du concours. Il pourra également recruter un individu dont la personnalité pourrait ajouter une plus-value essentielle, un nouveau dynamisme, dans l'organisation du service recrutement. L'organisation du travail prime dans ce cas. Ces évolutions obligent le monde territorial à évoluer en développant de nouvelles stratégies qui aboutissent à des comportements nouveaux mais indispensables à la mutation de la sphère locale.

2. Des comportements stratégiques modifiés

La sphère locale doit également modifier ses actions, ses missions et ses objectifs. Pour cela, elle se doit de changer ses comportements structurels en menant une réflexion relative à son organisation – aussi bien en matière d'organisation du travail, de ses effectifs que des métiers nécessaires à l'accomplissement de ses nouvelles missions.

2.1. La recherche de la performance ?

Face à ce contexte nouveau, les notions de performance, d'efficacité et d'efficience émergent afin d'améliorer la qualité du service rendu à l'usager. La recherche de la performance au sein de la sphère locale semble être nécessaire. Elle amène à de nouvelles tendances tant sur le plan de l'éthique et des valeurs de service public, comme en matière de modifications des responsabilités des managers, qu'au niveau des pratiques et des outils de la gestion publique.

Cette quête modifie les pratiques en matière de gestion publique. Elle nécessite une cohésion entre la volonté politique, l'action politique et le développement d'une stratégie en matière des ressources humaines qui soient capables de répondre à ces

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Nouveaux enjeux. ***Cela atteste une nécessité de moderniser les outils de gestion publique et notamment ceux en matière de recrutement.*** Il faut pour cela développer Une culture du résultat, de l'efficacité, de l'efficience. Il semble nécessaire de passer d'une culture statutaire de la fonction publique territoriale à une culture du métier.

- **Vers une nouvelle fonction publique ?**

Depuis toujours, la société française, avec le concours des autorités a su se doter d'un système administratif plus ou moins performant. ***Néanmoins, on constate que l'organisation administrative a constamment péché par sa lourdeur bureaucratique et sa difficulté à être maniée et à être contrôlée.***

Aujourd'hui, les paradigmes de l'efficience, de la rationalisation – ou encore du pragmatisme – se sont imposés à tous et des évolutions ont été rendues possibles et nécessaires pour une meilleure fonction publique. Il faut voir que les causes de ces modifications de la fonction publique sont nombreuses et que leurs effets touchent tant les statuts des personnels, que les différents organes en charge de la fonction publique française.

La fonction publique peut se définir de la manière suivante : « l'ensemble des emplois qu'occupent les agents de l'Etat, tels que les professeurs de l'université, les préfets, les douaniers ou les sages-femmes, parce qu'ils sont investis d'une fonction publique »[6].

Le système administratif français est composé de trois fonctions publiques, une fonction publique de l'Etat, une fonction publique hospitalière et une fonction publique territoriale. Notre étude a pour vocation de se centrer sur les particularismes de la fonction publique territoriale. Celle-ci est composée de l'ensemble des agents publics, quel que soit leur statut, fonctionnaire ou contractuel, travaillant au sein d'une collectivité locale (Communes, départements et régions), ou au sein de ses établissements publics, telles que les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines.

Le champ d'investigation de notre étude correspond à la fonction publique territoriale, il convient de présenter la sphère locale, puis de justifier ce choix.

[6] Grand Larousse de la langue française, Librairie Larousse, 6 volumes, Tome 3, (1973) ,p.2003.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- **L'approche historique de la fonction publique territoriale par l'évolution statutaire des agents**

Tout d'abord, notre choix s'est porté sur la fonction publique en général, dans le sens où l'action publique, et les missions de service public qui en découlent constituent le socle sur lequel repose l'ensemble du fonctionnement de la Nation Française. Le rayonnement de notre Pays, le fait qu'il représente un modèle sur la scène internationale, se fonde en partie sur notre système de solidarité sociale et sur l'action de nos services publics « à la française ». Néanmoins, l'action publique locale traverse une période de remise en cause. La présentation de la sphère locale peut se faire passant en revue son histoire et les effectifs qui la composent mais aussi par ses pratiques.

La construction de la fonction publique, telle qu'on la connaît, a pris du temps pour évoluer dont l'élément clé étant l'agent public. Elle s'est échafaudée à la fois par le biais des évolutions socio-historiques et de l'importance que sont parvenus à prendre les agents publics locaux.

En outre, la légitimité de la fonction publique trouve sa source dans son affirmation en parallèle de l'action étatique. Sans la reconnaissance de l'existence de l'Etat et de son action, comme garant de l'intérêt général, la fonction publique ne reposerait sur aucun socle suffisamment solide pour en assurer à la fois la stabilité, tout en consacrant un statut juridique réel à ses agents.

- **Les agents publics locaux, comme élément stabilisateur du pouvoir local**

Le système administratif français connaît deux erreurs. La première correspond à l'erreur de l'arbitrage dans la gestion des personnes. Il s'agit de l'expression du pouvoir discrétionnaire des chefs ou des inégalités entre les protégés et les autres. La seconde erreur possible est celle de l'illusion sur la psychologie des acteurs.

Au cours du XIXème siècle, l'administration française parle du système du secret qui a fait beaucoup de tort en permettant l'arbitraire des chefs ; et ce, de manière identique depuis Louis Napoléon Bonaparte jusque sous la IIIème République[7]. Ce système a effectivement contribué à perturber une saine répartition des traitements

aggravant les inégalités et amplifiant les distances entre les protégés et ceux moins chanceux qui ne pouvaient user du crédit des plus puissants. L'utilisation par les

[7] Schrameck (O.), La fonction publique territoriale, Ed.Dalloz, Coll.Droit Public,(1995),p.10

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

fonctionnaires de l'administration pour leur intérêt personnel – explique que le travail soit accomplie au minimum. En somme, les processus de sélection à la fin du XIXème siècle se fondent sur le mensonge, le manque de courage, la dissimulation et l'arbitraire[8].

Tout agent public local (qu'il agisse en qualité de recruteur ou de recruté) arbitre entre les enjeux de sa fonction et ses intérêts personnels – en termes d'argent, de pouvoir, de contrôle d'activité, de qualité de prestations notamment. Ne pas le reconnaître, ne pas agir en conséquence est d'une grande naïveté, aussi bien de la part du candidat que du recruteur. Il faut donc gérer des compromis réalistes plutôt que d'avoir des principes inapplicables. Le reconnaître contribue à consacrer le statut des agents publics.

- **L'unification du statut des agents publics : l'instauration d'une véritable fonction publique**

Les évolutions issues de la loi du 19 octobre 1946 avait surtout pour vocation d'unifier les statuts des agents publics, qui jusqu'alors était très diversifiés et prenaient la forme d'une multitude de dispositions particulières. Il a fallu attendre 1946 pour que les collectivités locales se voient conférer un statut à valeur constitutionnelle[9], l'autonomie locale se confondant alors avec la liberté locale. Cette nouvelle conception fut confirmée par la Constitution de 1958 qui réaffirme le principe de libre administration des collectivités territoriales[10]. A côté de sa reconnaissance constitutionnelle, la fonction publique locale a pu fonder sa légitimité sur le développement du statut d'agent public.

De plus, l'organisation du territoire devient, dès la fin des années 50, une priorité politique, considérée comme l'un des piliers fondamentaux du processus de modernisation de l'Etat[11]. Ce processus de modernisation de l'Etat aura pour corollaire le développement de l'autonomie du pouvoir local et à terme la mise en place d'une dynamique décentralisatrice. Une ébauche d'un statut général de la fonction publique

[8] Rouban (L.), La fonction publique, Paris, Ed. La Découverte, (2009), p.16-17.

[9] Titre X de la Constitution de 1946 intitulé : « Des collectivités territoriales », dont l'article 87 précise que « les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel… ».

[10] L'article 72 précise que : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre – mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa (…). Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

[11] Montain-Domenach (J.) et Brémond (C.), Droit des collectivités territoriales, Grenoble, Ed. Presses universitaires de Grenoble, 3ème éd.,(Sept.2007),p.10.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

a donc été mise en œuvre avec l'ordonnance législative du 4 février 1959. Ce texte s'inscrivait dans la volonté politique de l'époque de mettre en ordre les systèmes politiques et juridiques des institutions et d'inscrire le statut général de la fonction publique dans la logique constitutionnelle.

Le statut général des fonctionnaires n'est pas un ensemble figé, il a fait l'objet de façon continue, de multiples adaptations. Le statut a fait la preuve de sa cohérence juridique et de sa capacité d'adaptation aux transformations de l'administration et de la société. Il a connu depuis son adoption, au lendemain de la Libération deux refontes ; une en 1959 et l'autre en 1983 -1984 permettant la réalisation d'un réel dialogue social au sein des trois fonctions publiques (étatique, territoriale et hospitalière). Ces différentes codifications, ayant pour but de garantir une meilleure adéquation entre le droit régissant les agents publics et les problèmes sociaux ou politiques rencontrés, répondent toujours à un souci d'uniformité à l'intérieur des trois fonctions publiques le composant. Outre le besoin de déterminer précisément les différents régimes, c'est en effet l'application de règles communes qui a été recherchée, assurant à l'ensemble des fonctionnaires (sous réserve de statut particulier ou autonome) des garanties similaires.

Le statut général des fonctionnaires est donc aujourd'hui l'un des fondements majeurs de notre Etat démocratique par les garanties qu'il apporte aux citoyens en matière d'égalité de traitement, de neutralité et en donnant aux fonctionnaires les moyens légaux de les assurer. Les cent dernières années auront été marquées par une longue maturation de ce statut général des fonctionnaires.

Il a fallu ensuite attendre le début des années 80, pour qu'un processus de réforme plus profond soit instauré. A cette époque, plusieurs textes législatifs, valables pour l'ensemble de la population active française, ont été votés afin de résoudre un certain nombre de problèmes sociaux en lien plus ou moins direct avec la fonction publique[12]. L'ensemble de ces mesures a été intégré dans les deux années suivantes au sein de quatre textes législatifs fondateurs[13]. Le système administratif français a

[12] La reconnaissance de l'égalité des sexes (Loi n°82-380 du 07 mai 1982 relative au statut général des fonctionnaires et portant dispositions diverses concernant le principe d'égalité d'accès aux emplois publics), l'exercice des fonctions à temps partiel (Ordonnance n°82-296 du 31 mars 1982 relative à l'exercice des fonctions à temps partiel pour les fonctionnaires et les agents des collectivités locales et de leurs établissements publics à caractère administratif), les conditions d'exercice du droit syndical (Décret n°82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique), la création du congé syndical (Loi n°82-997 relative à l'attribution aux agents de l'Etat du congé pour la formation syndicale du 23 novembre 1982) et l'intégration des agents non titulaires (Loi n°83-481 du 11 juin 1983 définissant les conditions dans lesquelles doivent être pourvus les emplois civils permanents de l'Etat et de ses établissements publics et autorisant l'intégration des agents non titulaires occupant de tels emplois).

[13] La loi n°83-634 du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires ; La loi n°84-16 du 11 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ; La loi n°84-53

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

connu une période de consolidation structurelle et formelle. Les principaux concepts fondateurs se sont développés au fur et à mesure de ces diverses périodes, ce qui a contribué à la construction d'un Etat unitaire fort et qui a pu générer une fonction publique consolidée.

Dès lors, une organisation administrative décentralisée, au côté de laquelle se situe une organisation administrative déconcentrée, se met en place. Toutefois, cette double organisation, à la fois déconcentrée et décentralisée, n'a cessé de prendre de l'ampleur à tel point que le système administratif français s'est heurté ***à une crise de légitimé.*** Même si son existence n'a jusqu'alors jamais été remise en cause, il n'en demeure pas moins qu'une nécessité de réformer cette organisation s'impose. Les diverses réformes qu'a pu connaître la fonction publique se sont avérées imprécises et même décevantes. La multiplication des réformes, associée à la faiblesse de leur impact, a contribué au développement d'un mouvement de remise en cause de la fonction publique.

Ces réformes successives semblent prescrire des remèdes, sans avoir en amont étudié les maux. Afin de préciser l'action publique et de lui offrir un nouveau dynamisme, sa révision réside actuellement dans la consécration des concepts de performance, d'efficacité et même d'efficience. Il semble que le contexte et les enjeux au sein de la fonction publique territoriale soient différents de nos jours.

2.2. Pour une approche pratique de la fonction publique territoriale

Il est assez aisé de constater que la fonction publique territoriale est un monde particulier, aux évolutions tout aussi atypiques.

du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique locale et la loi n°86-33 du 09 janvier 1986, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- **Le monde territorial, un monde à part**

Les collectivités locales et leurs établissements publics mènent leur action dans le but d'apporter un service à la population. L'action locale se fonde majoritairement sur des règles de droit public. Le droit public dans son ensemble et le droit administratif en particulier renferment les dispositifs propres que la sphère locale doit respecter. Au sein de ce corpus juridique public, le droit de la fonction publique locale et le droit des services publics jouent un rôle de grande envergure. Le fonctionnaire territorial obtient son statut du droit de la fonction publique territoriale. Les dispositions, qui découlent de ce statut, doivent être obligatoirement et strictement appliquées.

De même, la sphère territoriale est jalonnée de règles qui lui sont propres, à la fois distinctes du droit privé et autonome à l'égard du droit de la fonction publique d'Etat et hospitalier. L'entrée et la sortie de carrière des agents territoriaux sont de même régies par ce droit spécial. En dépit de ces dispositions juridiques spécifiques, le contexte actuel amène la sphère locale à évoluer.

- **Le monde territorial, un monde en constante évolution**

Au sein de la sphère locale, les ressources humaines occupent à l'heure actuelle une place essentielle. Les agents territoriaux sont devenus au fil du temps des acteurs de premier ordre dans la conduite des politiques publiques locales – dans le domaine du développement économique et social des territoires par exemple. L'atypisme local se retrouve à la fois dans la diversité des employeurs locaux autant dans la composition de ces effectifs.

- **La grande diversité d'employeurs locaux**

On dénombre plus de 57000 employeurs locaux qui emploient au moins un agent. On distingue 4 catégories[14]de collectivités locales et d'établissements publics, « ***selon la taille en effectif :***

[14] Amine (M.), « Présentation statistique de l'emploi territorial », Etude 110,Lamy de la Fonction Publique Territoriale, Janvier 2007.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- Les très grandes collectivités (les 11 premiers employeurs territoriaux de plus de 4000 agents représentant 0,02 % des collectivités et établissements), qui représentent 5% des agents territoriaux ;
- Les grandes collectivités (567 employeurs de 500 à 4000 agents, soit 1% de collectivités et établissements) qui regroupent 41% des agents territoriaux ;
- Les collectivités moyennes (3 783 employeurs de 50 à 500 agents, soit un peu plus de 6% des collectivités et établissements) qui comptent 32% des territoriaux ;
- Enfin, les petites collectivités (53 081 employeurs de moins de 50 agents, soit 92,4% des collectivités et établissements) qui comptabilisent 22% des territoriaux ».

En outre, parmi les plus de 57 000 employeurs locaux , 36682 correspondent aux communes, départements et régions, qui englobent à elles seules 74% de l'emploi territorial.

La disparité se retrouve également au niveau de la hiérarchie des emplois, puisque la catégorie C représente un peu plus de 78% des effectifs totaux, les catégories B et A ne représentant respectivement que près de 13 et 9%. La fonction publique territoriale est un employeur de main d'œuvre majoritairement. A ce sujet, seules les Régions font figure d'exception, puisque 37% de leurs effectifs appartiennent à la catégorie A. Cette répartition correspond aux compétences légales des Régions qui nécessitent davantage de réflexions stratégiques. Les particularismes de la sphère locale se retrouvent au sein de la ressource humaine qui la compose.

- **Les effectifs composant la fonction publique territoriale[15] : les bouleversements contextuels.**

Les évolutions démographiques ont rendu nécessaire le développement de choix stratégiques.

- **Les évolutions démographiques**

La sphère publique est encore plus touchée par les départs à la retraite que le secteur privé. On estime notamment que près de 40% des effectifs de la fonction publique territoriale devrait partir à la retraite d'ici à 2015[16].

[15] L'ensemble des chiffres énoncés dans cette partie relève d'une étude de l'Institut national de la statistique et des études économiques(INSEE) qui recense les effectifs employés par les collectivités territoriales au 31 décembre de chaque année.
[16] Observatoire de l'emploi public territorial, rapport annuel 2004-2005

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

Au sein du monde local, les perspectives démographiques liées aux départs à la retraite de 2006 à 2012 ne doivent absolument pas être négligées. Depuis 2006, 15% du personnel territorial est âgé de 60 ans – ce taux atteindra les 35% en 2012. Les départs à la retraite – en moyenne 31 000 chaque année jusqu'en 2012 – vont s'accélérer. Les employeurs locaux vont devoir mener une politique de gestion des ressources humaines plus stratégique.

En outre, les effectifs des collectivités territoriales et de leurs établissements publics représentent près de 30% de l'emploi public. Cela correspond à 1 857 000 agents titulaires et non – titulaires dont près de 130 000 emplois aidés. Les budgets locaux représentent près de 153 milliards d'euros de dépenses publiques, soit 10,8% du produit intérieur brut (PIB) en 2004, contre 7,6% en 1978. A lui seul, le personnel correspond à 35% des dépenses de fonctionnement. ***La fonction publique territoriale occupe donc une place grandissante au sein de la sphère publique française.*** Elle se positionne juste derrière l'Etat – 2 543 000 agents – et est près de deux fois plus importante en termes d'effectif que la fonction publique hospitalière – 915 000 agents.

Sur une période de vingt années (1982 -2003), la fonction publique territoriale a vu ses effectifs augmenter de 42%. Durant cette même période, le nombre de salariés dans le secteur privé n'a augmenté que de 13% et celui de l'emploi public dans son ensemble – les trois fonctions publiques en même temps – de 24%. ***La sphère locale a connu une forte augmentation de ses effectifs puisqu'elle a recruté, à elle seule, 47% des agents composant l'emploi public.*** Cette situation nous a incité à mener notre réflexion au sein de la sphère locale.

- ## Le développement de choix stratégiques

Notre réflexion est née également d'un constat : aujourd'hui le gouvernement a fait le choix de ne pas remplacer intégralement les agents partant dans un futur plus ou moins proche à la retraite.

Actuellement, nous sommes dans une situation où notre pays a besoin de ses services publics pour contribuer au bien-être de ses citoyens. Or, au moment où il semble que la solidarité et l'intervention étatique aient un rôle primordial à jouer, le désengagement financier de l'Etat est prôné. Nous nous retrouvons face à un nouveau paradoxe , ***comment être en mesure d'accomplir davantage de missions de service public avec moins de moyens financiers et moins de fonctionnaires ?*** Faire plus avec moins paraît être une équation très difficile, pour ne pas dire impossible, à résoudre.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Un second constat peut être émis. Au moment où une crise financière secoue le monde néo libéral des pays de l'OCDE, notre système économique semble être moins touché. Il apparaît que le rempart soit constitué par l'action publique. Néanmoins, celle-ci, et l'ensemble du système administratif qui la compose, semblent être contestés par une partie de la sphère politique française, ainsi que par une partie des citoyens. Ce paradoxe nous a également interpellés. A ce second constat, s'ajoute le diptyque secteur public / Privé qui perdure et même s'amplifie en fonction des difficultés économiques rencontrées. En cas de crise notable et durable, chacun cherche un responsable.

Il semble que la fonction publique et les agents qui la composent en subissent parfois les conséquences. Une réforme de la sphère locale paraît incontournable. Mais, avant de développer ce processus réformateur, encore faut – il bien connaître le champ de nos investigations.

2.3. La justification du champ d'investigation : la fonction publique territoriale[17]

Cette partie a pour vocation de présenter les raisons pour lesquelles le champ d'investigation retenu correspond à la fonction publique territoriale. Le choix résulte du fait que la sphère locale est la moins expérimentée des trois fonctions publiques, il n'en demeure pas moins que c'est à elle que l'on confie le plus de responsabilités.

Au fur et à mesure de l'avance de nos recherches, l'intérêt s'est davantage axé autour de la fonction publique territoriale pour deux raisons :

Le choix de la sphère locale provient du fait que les missions de services publics de proximité qu'elle honore la rendent très proche de la vie quotidienne des citoyens. Elle se trouve donc au cœur des exigences des usagers.

Elle est aussi la plus jeune des trois fonctions publiques. Cela lui confère un dynamisme réel. Il semble qu'elle soit devenue la fonction publique dont le processus de mutation soit le plus avancé. Agée de moins de 30 ans, elle possède encore suffisamment de fougue pour braver les obstacles et s'inscrire dans un processus de modernisation plus enclin à répondre aux exigences sans cesse renouvelées des usagers. Son jeune âge peut l'amener à agir sans réflexions. Même si ce possible manque de recul est difficile à déterminer avec exactitude. En effet, s'il est nécessaire de garder une certaine distance critique pour éviter les erreurs ou les décisions trop

[17] Loi n°84-53 du 26 janvier 1984, Op.Cit

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

brutales, l'administration territoriale doit bien agir par rapport aux besoins opérationnels. L'action publique n'attend pas. ***Cette contrainte de distanciation associée à l'urgence d'agir peut trouver un compromis dans la recherche action. Celle-ci demande que les essais sur le terrain soient suffisamment réfléchis et discutés pour permettre des ajustements continus et se traduire, après un minimum d'expérimentations, par des généralisations opérationnelles (de nouvelles techniques managériales) et normatives (une adaptation de la législation).***

Il semble intéressant d'étudier le processus de modernisation de la fonction publique territoriale. Le but est faire des investigations parsemées de cas pratiques visant à étayer notre propos, tout en apportant par nous – mêmes, des réponses aux questions posées. Une étude sur le sujet est d'autant plus souhaitable que les missions de la sphère locale ne cessent de croître.

Au moment où la fonction publique d'Etat développe une tendance à la diminution de ses effectifs, la fonction publique territoriale voit ses effectifs augmenter considérablement depuis ces dernières années. Cette augmentation provient à la fois des transferts de compétence de l'Etat au profit des collectivités locales. Elle s'explique également par le fait que l'action publique locale se complique et prend une importance considérable.

Cette montée en puissance de l'action publique de proximité justifie un recrutement de nouveaux profils de candidats et de compétences nouvelles. Le marché du recrutement au sein de la sphère locale est en pleine effervescence. Afin de faire venir de nouvelles recrues, les employeurs locaux vont devoir s'interroger sur les processus de recrutement à venir. ***Ces employeurs vont se retrouver dans l'obligation de faire évoluer leur gestion des ressources humaines en anticipant leurs besoins à venir et en déduire leurs besoins en emplois et en compétences .***

Les collectivités locales et leurs établissements publics doivent dès à présent décider des processus de recrutement à favoriser, tels que les recrutements externes ou internes. Pour ce faire, les employeurs locaux cherchent le développement d'outils d'aide à la décision tels que la mise en place d'actions de formation professionnelle ou d'un recrutement diversifié à tout niveau.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

3. Le cadre au cœur du système de pilotage de l'organisation

Dans notre recherche, nous mettons en évidence l'évolution permanente de la fonction et des pratiques managériales au sein d'un environnement professionnel relativement complexe (1) ensuite, nous étudierons la nature des compétences que l'organisation publique attend actuellement d'un cadre manager(2), les méthodes et outils de gestion sur lesquels il peut s'appuyer afin d'introduire une culture différente axée sur les résultats à obtenir.

3.1. Une fonction et des pratiques en constante évolution

Le cadre territorial évolue au sein d'une organisation récente, relativement complexe, mais dynamique et en pleine transformation. L'environnement interne des collectivités locales empreint de règles et de contraintes, limite la réactivité de ces organisations qui rencontrent des difficultés à s'adapter à leur environnement externe. En effet, les enjeux sociaux, économiques et urbains, la décentralisation, ajoutés aux attentes d'un service public de proximité toujours plus performant génèrent des problématiques multiples qu'il faut pourvoir résoudre par des approches transversales et globales.

Les mouvements de décentralisation opérés par la loi du 2 mars 1982[18]ont supposé que l'Etat renonce à remplir lui-même certaines tâches et transfère une partie de ses compétences aux collectivités locales. Néanmoins, l'Etat conserve le domaine régalien que constituent la police, la justice et les finances pour l'essentiel. Le premier acte de décentralisation de 1982 a profondément transformé le quotidien des fonctionnaires territoriaux et des élus locaux, et particulièrement dans les petites collectivités, fortement soumises à la tutelle de l'Etat.

De ce fait, les compétences transférées par l'Etat ont conduit les élus locaux a recruté un personnel qualifié afin de répondre aux missions diversifiées de service public. En effet, la fonction publique locale intervient dans de nombreux domaines, qu'il s'agisse d'éducation, de la culture, des politiques sociales, de l'aménagement du territoire, de l'environnement, du sport, du transport ou de développement économique.

La spécificité organisationnelle et le déroulement de carrière des agents est adaptée aux métiers et aux besoins des collectivités, l'organisation de la fonction publique territoriale présente des particularités et repose en partie sur le rôle

[18] Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et régions.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

d'organismes nationaux et départementaux de gestion chargés des affaires communes aux collectivités et des organes de participation destinés à associer les élus et les agents aux décisions relatives à la fonction publique locale ou à l'organisation des carrières. « Les statuts particuliers fixent, pour chaque corps ou cadre d'emplois, les conditions de recrutement, de rémunération, du déroulement des carrières, etc. ».

La fonction publique locale est organisée[19]selon une nomenclature fondée sur des filières, des catégories et des cadres d'emplois : les huit filières de la fonction publique territoriale regroupent des métiers exercés par secteur d'activité, à savoir , les filières : administrative, technique, culturelle, sportive, animation, médico-sociale, sécurité, sapeurs-pompiers.

Au sein de chaque filière, les agents publics sont répartis en trois grandes catégories : A , B, C.

Les agents de catégorie C occupent des emplois d'exécution
Les agents de catégorie B occupent des postes d'encadrement intermédiaires
Les agents de catégorie A occupent des postes d'encadrement et de direction.

A l'intérieur de chacune des huit filières et pour chaque catégorie, les agents sont répartis en cinquante-neuf cadres d'emplois regroupant des agents dont les emplois et les métiers sont proches.

Enfin, chaque cadre d'emploi est divisé en grade, distinguant les agents en fonction de leur ancienneté, de leur expérience, de leur qualification ou de leur responsabilité. La carrière des fonctionnaires territoriaux repose sur un mode de recrutement très précis, des possibilités d'évolution et une rémunération comprenant une part fixe et une part variable.

Mais, l'environnement juridique interne ne se limite pas au statut, il ne constitue pas le seul frein à la modernisation, d'autres règles et procédures directement liées à l'environnement juridique interne des collectivités limitent leur réactivité et par voie de conséquence, leurs performances. Le point d'accroche provient essentiellement du régime juridique auquel sont soumises les collectivités locales.

En effet, leur champ d'actions se situe dans le prolongement du droit constitutionnel, au cœur du droit public, qui se compose de plusieurs branches, notamment, le droit administratif, l'urbanisme, les finances publiques locales pour ne citer que les principaux régimes intéressant l'activité des collectivités locales. ***L'ensemble des règles et des procédures contraignantes qui en découlent ralentit l'activité.***

[19] Guide pratique CNFPT « Centre National de la Fonction Publique Territoriale » Le paysage administratif français

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

Vu sous cet angle, nous comprenons facilement que l'administration ait le devoir d'assurer l'intérêt général en s'appuyant sur ses principes fondateurs que sont l'égalité des usagers devant les services publics, la continuité et l'adaptation des services publics. Néanmoins, la légitimité du fonctionnement de l'administration basée sur la notion d'intérêt général déclinée en principes ayant une valeur fondamentale génère un mode de fonctionnement purement bureaucratique qui, à l'excès, produit des dysfonctionnements et entrave la modernisation des services. Par ailleurs, nous verrons plus tard au cours de l'étude que l'organisation administrative française se situe dans le prolongement de ses institutions politiques et que les collectivités locales sont à la fois des autorités politiques et administratives.

En l'espèce, la France est un état atypique eu égard à son histoire et à sa culture imprégnés d'un Etat fort et centralisateur. Malgré tout, les lois décentralisatrices de 1982 ont permis la création d'entités autonomes, les collectivités territoriales et leurs groupements afin de rapprocher les centres de décisions au plus près de la réalité citoyenne. La révision constitutionnelle du 28 mars 1982 a confirmé le principe de libre administration des collectivités territoriales qui était déjà inscrit dans la constitution. Ce principe signifie que l'Etat ne peut plus s'ingérer dans la vie politique et administrative des collectivités locales, et qu'il n'exerce plus de contrôle à priori, c'est à dire que le seul contrôle qu'il peut exercer, est un contrôle à postériori.

Les collectivités locales peuvent donc décider librement de l'opportunité de leurs politiques locales. Néanmoins, la voie de la décentralisation est très étroite dans la mesure où le législateur a été soucieux de préserver la conception française de l'Etat unitaire. En effet, les collectivités locales peuvent agir librement, mais dans le strict respect des règles et prérogatives fixées par le législateur.

Nous pourrions en conclure que les normes et contraintes juridiques bien qu'utiles à la régulation des rapports sociaux et au fonctionnement des organisations locales entravent considérablement leur conduite d'actions. Les collectivités locales ne sont pas complètement libérées du modèle centralisateur, et rencontrent encore beaucoup de difficultés pour s'adapter à leur environnement externe du fait de leur manque de réactivité.

Le concept d'intérêt général détermine le fonctionnement bureaucratique des organisations soumises à la rigidité des règles et procédures du droit public. Cette notion renvoie également à la gestion publique et particulièrement aux prestations de service public. Il convient tout d'abord de connaître l'origine du terme bureaucratie pour ensuite comprendre les limites de ce concept en termes de fonctionnement au sein du système actuel.

Aujourd'hui, la notion de bureaucratie a une connotation péjorative, mais cela n'a pas toujours été le cas. L'approche de Max Weber consistait à remplacer la faveur

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

par la règle, pour lui, il s'agissait d'un progrès certain sur le passé. ***Dans le modèle bureaucratique, l'autorité découle de la légalité des ordres et de la légitimité de ceux qui les donnent à l'opposé du bon vouloir d'un individu.***

Le modèle bureaucratique ou rationnel légal à l'opposé des modèles charismatique ou l'organisation fonctionne par dévouement de ses membres aux croyances et au caractère sacré de ceux qui les gouvernent ; Max Weber proposa un modèle plus efficace et plus adapté reposant sur un système bien structuré fait de normes et de règles où l'autorité est légitimée par l'obéissance aux règles et non à un individu.

Depuis, cette conception a été fortement décriée. Les principales critiques concernent le déplacement des buts, les règles deviennent des objectifs. Pour illustrer ce propos, nous pouvons nous rapprocher de notre propre expérience. ***Qui n'a jamais été stupéfait par la capacité de certaines administrations publiques à se délester d'une demande sous prétexte que les documents fournis n'étaient pas conformes à la procédure ou à la règle ?*** En fait, le cœur de la problématique se situe à ce niveau, les organisations publiques sont encore trop soumises à la règle et n'ont pas pu faire évoluer leur fonctionnement. Elles se retrouvent donc aujourd'hui face à une multitude de problématiques à gérer avec le même type d'organisation qu'au début du siècle.

Néanmoins, les collectivités locales ont pris conscience de leur manque d'efficacité et cherchent à se moderniser depuis un certain nombre d'années. C'est pourquoi, elles remettent en cause leur système et tente de s'ouvrir sur leur environnement externe. ***Cette ouverture s'accompagne d'une inversion de leur logique d'action[20]. La logique de l'offre qui prévalait jusqu'ici est remplacée par une logique de territoire et de réponse aux besoins des populations. L'intérêt général renvoyant à une conception abstraite basée sur un raisonnement uniforme où la règle s'applique « à tout un chacun », nous passons à un raisonnement différencié ou la règle n'est plus mise en avant, l'intérêt général renvoie dans ce cas, à une notion de personnalisation des services publics ou l'usager est au centre des préoccupations.***

Pour ce faire, les organisations doivent mettre en œuvre une véritable stratégie et changer leur mode de gestion et notamment le mode de gestion du personnel. En effet, la gestion des ressources humaines est encore purement administrative et statutaire et ne permet pas d'adapter les compétences aux évolutions de l'environnement. La formation initiale et continue des agents est par excellence l'arme

[20] Serge HUTEAU « Le management public territorial » Editions PAPYRUS

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

du renouveau[21], elle doit préparer les agents aux changements, les adapter aux nouvelles activités et à la déconcentration des responsabilités.

A cet effet, les collectivités locales doivent évaluer, repenser et axer leurs politiques relatives au management des ressources humaines. D'autant que l'élévation du niveau de formation est une chance à ne pas manquer qui pousse à moderniser l'administration publique, ce nouveau levier est à exploiter car il conjugue à la fois les aspirations des agents qui souhaitent sortir de leur routine quotidienne et celui des collectivités locales qui ont grand besoin de potentiel pour atteindre leurs objectifs, qui sont pour certaines organisations surdimensionnés.

Pour les collectivités locales, la recherche d'efficacité passe inévitablement par une approche stratégique. Ainsi, nous retiendrons de Henri Bouquin[22]tirée de l'ouvrage de Serge Huteau, qui envisage le management stratégique sous cet angle « Le management stratégique cherche à développer chez les divers décideurs une vision claire de ce que l'entreprise doit devenir ». « C'est également l'art d'employer les méthodes, les modèles, les théories, en un mot les armes qui peuvent aider les dirigeants lorsqu'ils effectuent des choix dans le cadre d'une politique générale ».

Pour Jacques Orsini[23], la stratégie peut également s'entendre comme « la manière dont l'entreprise investit ses ressources au mieux de ses avantages compétitifs et de la finalité qu'elle poursuit, compte tenu des changements attendus dans son environnement ».

Les collectivités locales doivent donc s'inscrire dans une nouvelle logique consistant à penser l'avenir de leur organisation pour s'adapter à un environnement turbulent et développer leur territoire afin de répondre aux enjeux sociaux, économiques et urbains, et ainsi faire face au désengagement de l'Etat qui leur confie des compétences sans prendre en compte leurs réels moyens d'action.

Afin de construire un management public performant, les collectivités locales doivent changer leurs comportements et leur mode de gestion en passant d'un mode de gestion classique à un mode de gestion participatif et transversal. A cet égard, elles doivent mobiliser leurs ressources et leurs compétences spécifiques pour apporter des réponses plus efficaces et innovantes aux problèmes posés localement.

Toutes ces problématiques à résoudre convergent vers la nécessité de changer en profondeur nos modes de fonctionnement et surtout de pensée. Mais, passer d'une

[21] François de CLOSETS « Le pari de la responsabilité », Petite bibliothèque Payot
[22] Henri BOUQUIN « Contrôle de gestion » Editions PUF 1991
[23] Jacques ORSINI « Management stratégique » Editions VUIBERT 1990

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

logique linéaire à une logique systémique présente de sérieuses difficultés pour les acteurs locaux.

Pour cela, les collectivités locales doivent s'adapter à un environnement turbulent et développer leur territoire pour répondre aux enjeux sociaux, économiques et urbains, et faire face au désengagement de l'Etat qui leur confie des compétences sans prendre en compte leurs réels moyens d'action. La gestion publique locale se complexifie, donc pour faire face aux nouveaux enjeux, que représentent les problématiques sociétales et la montée en puissance de la décentralisation opérée par la loi du 13 août 2004, les cadres doivent développer leurs capacités d'adaptation de façon permanente au regard des relations externes que les collectivités locales entretiennent avec leur environnement et au niveau interne avec les élus d'une part et les agents d'autres part.

3.2. La nature des compétences attendues au regard d'une fonction en pleine mutation

Nous voulons faire comprendre que pour piloter une zone de responsabilité et atteindre les objectifs locaux, les cadres doivent tout d'abord être en capacité d'aider les élus ou la direction à prendre des décisions, puis à établir des plans d'actions et les suivre tout en encadrant leurs équipes. Aujourd'hui, leur fonction est en pleine mutation et nécessite une approche différente du métier. Car, la légitimité de la fonction n'est plus issue de l'expertise. Mais, la capacité à mobiliser, à communiquer et à entraîner les hommes qui est avant tout recherchée.

Par voie de conséquence, les compétences que l'on attend d'un cadre aujourd'hui reposent à la fois sur ses capacités à comprendre l'environnement juridique sans pour autant tomber dans une expertise à tous faire qui ne leur permettrait pas de développer leurs compétences managériales et notamment prendre en compte la dimension humaine puisque leur rôle consiste pour l'essentiel, non plus à donner des ordres et à contrôler, mais à animer les équipes.

Le management public territorial comprend deux dimensions, la première envisage le management public dans sa globalité, nous parlons dans ce cas, du management de l'ensemble de la collectivité locale ou , le management d'un service qui repose sur la structuration du système, la seconde est liée à une fonction dont la responsabilité relève des cadres.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

« La fonction[24] correspond aux activités qui concourent à une même finalité dans une organisation donnée, la fonction a un caractère collectif. Elle est transverse à plusieurs métiers. Un même emploi peut recouvrir plusieurs fonctions ». Les textes spécifiques à la fonction publique territoriale ne font pas référence à la notion même de cadre territorial, car le modèle est fondé sur la catégorie d'emploi, néanmoins, certains éléments issus des cadres d'emploi peuvent apporter un éclairage sur les fonctions que peuvent exercer les cadres territoriaux.

En effet, les fonctions d'encadrement sont en règle générale confiées aux agents de catégories A, parce que cette catégorie correspond aux fonctions de conception et de direction. Les cadres A exercent des fonctions d'expertise ou d'encadrement, mais il arrive souvent de trouver des agents de catégorie B sur les fonctions d'encadrement, surtout au sein des petites collectivités. La catégorie B correspond aux fonctions d'application en temps normal. Donc, le statut ne donne pas de véritable définition à la notion d'encadrement, néanmoins, il convient de bien faire la distinction entre la fonction de cadre et celle de manager.

Pour cela, nous mettons en évidence la fonction de manager qui nous intéresse en tout premier lieu pour cette étude. Le bureau international du travail propose une définition de la notion de cadre qui repose sur deux catégories de critères, les critères relatifs au niveau de qualification ou d'expertise et les critères relatifs à l'exercice de certaines responsabilités.

La fonction du cadre territorial qui manage une organisation et une équipe s'inscrit dans le même ordre d'idée, à ceci près qu'il s'avère nécessaire de privilégier la fonction d'encadrement sur le statut de cadre pour plus de cohérence avec la réalité. ***Le cadre territorial cumule deux métiers dans ces fonctions[25] :***

Un métier technique, la cadre est chargé d'un domaine d'intervention requérant des savoirs faire ou des compétences techniques particulières, un directeur des services techniques peut avoir une formation initiale d'ingénieur ou bien d'architecte, mais en tout état de cause, il détient des connaissances et des savoirs faire technique.
Un métier de manager, le cadre est responsable le plus souvent d'une organisation, de personnel, de moyens financiers requérant des compétences supplémentaires, bien spécifiques.

Quel que soit son niveau hiérarchique, le cadre exercera deux métiers pris dans des proportions différentes eu égard à son niveau hiérarchique et l'étendue de sa zone de responsabilité. C'est à dire que le niveau de compétences managériales sera fonction du niveau hiérarchique.

[24] Guide méthodologique – Référentiel/Emploi/Activités/Compétences CNFPT Juin 2001
[25] Serge HUTEAU « Le management public territorial » Editions PAPYRUS.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

La nature du management est donc différente qu'il s'agisse d'un cadre de direction, d'un cadre intermédiaire ou bien d'un cadre de proximité. Par voie de conséquence, la part de management varie selon que l'on appartienne à l'une ou l'autre de ces catégories. Serge ALECIAN et Dominique FOUCHER[26] proposent 3 profils qui sont fonctions du niveau hiérarchique et des fonctions exercées :

Les cadres de 1er niveau qui doivent animer une équipe, organiser le travail, décider, négocier, améliorer son efficacité personnelle.
Les cadres de 2nd niveau qui doivent décliner la stratégie, répartir les tâches et coordonner, concevoir un système de pilotage et des tableaux de bords, évaluer les performances de chacun des cadres, assurer le rôle de représentation et de communication.
Les cadres de 3eme niveau qui doivent donner sens à l'organisation, restructurer les services, définir une politique de communication interne, assure la représentation interne et externe, savoir constituer et animer une équipe de direction performante.

Il convient de relativiser cette description dans la mesure où les attributions dévolues aux cadres et la nature du management dépendent également du nombre de niveaux hiérarchiques souhaité par la collectivité locale et de la taille de la structure. A titre d'exemple, la région Rhône-Alpes emploie pour l'instant une majorité de cadres de catégories A alors que les communes positionnent des cadres B sur des postes d'encadrement intermédiaires.

Nous constatons que la fonction de management revêt différents aspects. Mais, avant d'évoquer les fondamentaux, il convient de définir le concept de management, ce terme est employé couramment, cependant il reste difficile à définir, ***pour certains le terme « manager »à une origine anglaise, manier, diriger, pour d'autres, elle pourrait provenir du vieux français « ménagement » qui signifiait l'art de conduire, de diriger et de manier.***

Aujourd'hui, le management prend une dimension importante pour les collectivités locales. Le domaine « pilotage, management et gestion des ressources humaines » s'élevait à 33,7% au 1er trimestre 2005[27]. Le management est un processus de conduite d'une organisation, le cadre se situe au cœur de ce processus par l'exercice de ses responsabilités. Son rôle consiste à piloter sa zone de responsabilité et atteindre les objectifs locaux. Pour ce faire, il assure deux missions majeures, d'une part, la construction des plans d'actions et leur suivi et d'autre part, le management de son ou ses équipes.

[26] Serge ALECIAN et Dominique FOUCHER « Guide du management dans le service public », Op.Cit
[27] Baromètre des offres d'emploi n°5 produit et édité par l'observatoire du CNFPT

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

La nature des compétences que les organisations attendent d'un encadrant actuellement sont multiples et variées, néanmoins, nous avons vu qu'elles reposaient pour l'essentiel sur ses capacités à piloter sa zone de responsabilité et notamment ses équipes. C'est sur ce point essentiellement que le cadre manager pourra asseoir sa légitimité. Cependant, il doit être également en mesure de comprendre et de s'adapter à son environnement. Il doit donc connaître ses fondamentaux de gestion sans tomber dans l'expertise au risque de devenir complètement inefficace, s'il privilégie ses connaissances techniques au détriment de son métier de manager.

L'élaboration de démarches stratégiques et de leur pilotage dépend essentiellement de la volonté des collaborateurs qui ont appris à refuser l'autorité. Le processus de décision a changé, et quel que soit le bien fondé, si les collaborateurs n'ont pas été consultés ou mal consultés, la mise en œuvre de nouvelles actions sera tout simplement impossible[28]. De ce fait, pour progresser, l'organisation via le rôle du cadre, doit développer la confiance et l'autonomie de ses collaborateurs en construisant la décision collective, en donnant de la cohérence aux projets.

Les cadres sont attendus sur leur capacité à entraîner et animer leurs équipes et doivent développer principalement leurs aptitudes personnelles à gérer les relations humaines. Les caractéristiques de leur personnalité prennent une place importante et conditionnent en grande partie la réussite d'une équipe. Le management est une fonction à part entière nécessitant des connaissances techniques, qui pour être mis en mouvement, devront s'accompagner d'aptitudes particulières liées à la personnalité du cadre manager.

Actuellement, l'expertise, la connaissance d'un métier technique, est moins recherchée chez un cadre manager que son aptitude à mobiliser, à communiquer et entraîner les hommes et les femmes. En effet, l'encadrant doit pouvoir mettre de côté sa propre expertise, l'utiliser en cas de besoin, mais surtout savoir puiser dans ses ressources, réseaux, études, collaborateurs. La maîtrise complète des procédures n'est pas utile, cependant, le cadre doit connaître ses fondamentaux de gestion afin d'être en mesure d'apporter une aide à la décision.

En conséquence, il s'agit pour lui de se former (marchés publics, finances, ressources humaines, urbanisme…) afin d'apporter un soutien à ses différents interlocuteurs, élus, agents, usagers, autant sur le plan technique que sur le plan managérial (gestion de projet, évaluation…).

Les collectivités locales misent sur les compétences et les qualités personnelles des responsables d'encadrement, ceux –ci en retour ont besoin de s'appuyer sur des

[28] La Gazette du 12 avril 1999 « Il faut parier sur l'autonomie des agents » Marc SCHPILBERG, Consultant

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

méthodes et outils de gestion qui les aident dans leurs actions quotidiennes et leur permettent de se professionnaliser davantage, donc de gagner du temps en structurant leur organisation. Le temps gagné étant ainsi consacré à une gestion qualitative des ressources humaines, plus proche de l'individu et / ou des usagers.

4. La problématique de recherche

Notre étude nous a amené à nous poser de nombreuses questions (1), lesquelles nous ont permis de déterminer des hypothèses de recherche, jouant le rôle de ligne de conduite pour nos investigations(2).

4.1. Les questionnements relatifs à notre recherche

A l'instar des autres pays membres de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE),la France souhaite procéder à ***une mutation de la fonction publique.*** L'emploi public français développe depuis quelques années ***une offre de carrière moins orientée vers le statut de la fonction publique, mais davantage centrée autour d'objectifs attendus et de compétences acquises.***

La gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique territoriale connaît actuellement ***un processus de modernisation d'une grande ampleur.*** Ce constat est indéniable mais, pour autant, certaines interrogations demeurent sans réponses pour le moment.

Dans quel(s) sens cette évolution de l'administration s'effectue-t-elle ?

De nos jours, doit-on parler d'évolution ou bien de révolution ?

La réforme a pour objet principal d'intégrer la performance au cœur de la gestion des ressources humaines publiques. Néanmoins, si la performance peut constituer un socle à la réforme locale, encore faut-il s'assurer de la transposition de ce concept au sein de la fonction publique territoriale.

Le concept de performance peut-il s'intégrer pleinement au sein de la fonction publique territoriale – eu égard à ses particularités ?

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

En somme, une performance publique a-t-elle sa raison d'être au sein de la sphère locale ? Et si tel est le cas, comment la mettre en place ?

Cette mise en place porte-t-elle atteinte à la qualité des services publics locaux ?

La recherche de la performance peut-elle être compatible avec les particularismes propres à la sphère locale ?

Dès lors, même si à l'heure actuelle, la fonction publique des carrières constitue la règle de prédilection, la pratique nous démontre que s'opère ***un glissement du dispositif statutaire traditionnel au profit d'une contractualisation de la relation de travail.*** Cette tendance modifie autant la gestion des ressources humaines actuelle que celle à venir.

Quels sont les éléments qui justifient de telles pratiques ?

Le recrutement par la voie contractuelle est-il la solution ?

Quelle est l'ampleur de ce recours au recrutement par la voie contractuelle ?

N'assistons-nous pas à une précarisation du recrutement au sein de la fonction publique territoriale ?

Les réformes actuelles en matière de reconnaissance de l'expérience professionnelle, de bilans de compétences, de la valorisation des acquis de l'expérience apportent-elles des possibilités de gestion des ressources humaines innovantes ?

Notre étude aurait donc pour vocation d'expliciter en quoi le changement organisationnel pourrait engendrer le nouveau processus de pratiques de gestion des ressources humaines et surtout contribuer à la modernisation des collectivités locales, quels seraient leur rôle, leur degré d'influence, leur impact.

En somme, la modernisation des processus de pratiques de gestion des ressources humaines résulterait-elle d'une simple adaptation de l'existant, en s'inscrivant dans la mouvance actuelle, ou alors, représenterait-elle une réelle mise en place d'une nouvelle organisation en matière de GRH, qui influerait sur la modernisation de la sphère locale ?

Répondre à ces interrogations nécessite des investigations de terrain et une observation continue des pratiques en cours. Le but est d'aboutir à un cheminement intellectuel original. En matière de GRH, on s'aperçoit que les employeurs locaux

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

n'utilisent pas tous cette possibilité de la même manière et dans les mêmes proportions.

Ainsi, comment expliquer ces différences de pratique ?

Cela signifie-t-il que les employeurs publics interprètent de différentes manières les dispositions statutaires ?

Si tel est le cas, quelles sont ces interprétations et par quoi se justifient-elles ?

Par ailleurs, comment permettre une sélectivité encore plus en rapport avec les besoins professionnels des employeurs locaux ?

De plus, compte tenu des processus modernisateurs enclenchés, une réécriture des rôles attribués en matière de pratiques de gestion des ressources humaines est en cours.

A ce propos, en matière de GRH, existe-t-il une relecture des rôles joués par les sphères politiques et administratives ?

Lors de la mise en œuvre de pratiques de GRH, quels doivent être, au-delà des dispositions juridiques, les rôles respectifs des élus et des agents publics ?

Quelles sont les stratégies d'acteurs nouvellement créées ?

Nous pourrions élaborer pour cela des comparaisons internationales et tenter de démontrer ce qui pourrait être mis en application au sein de la sphère locale française.

Cependant parlons-nous le même langage ?

Pouvons-nous émettre une comparaison en partant des mêmes paramètres ?

Est-il envisageable d'émettre une transposition de certains outils en l'état au sein de la fonction publique territoriale française ? Ou alors devons-nous procéder à tels aménagements ? Si tel est le cas quels sont-ils ?

Cette série de questionnements, nous a amené à déterminer des hypothèses de recherche.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

4.2. Les objectifs de recherche

Il y a une diversité de changement organisationnel dont nous cherchons la finalité dans une structure ou organisation comme les collectivités locales : s'agit-il d'une évolution du mode de fonctionnement organisationnel, de la culture, de la stratégie de développement, de la politique de gestion des ressources humaines, des technologies de production, du système d'information ?

Pour cela, nous allons mettre en exergue un ensemble d'outils nécessaires pour décrire le processus de changement organisationnel à savoir :
Son objet et ses finalités ;
Son ampleur concernant l'importance stratégique du changement managériale ou opératoire ;
Sa temporalité par rapport à la définition du début du processus, ses étapes-clés et son terme.
Nous voulons montrer le caractère complémentaire des différentes approches explicatives du changement organisationnel.
Nous ferons une présentation systématique de cinq grandes approches explicatives du changement organisationnel comme les approches de la planification, politique, incrémentale, contingente et interprétativiste.
Nous allons mener une réflexion sur les interrelations entre catégories conceptuelles utilisées pour décrire le changement et pour l'expliquer.
Enfin, nous ferons une intégration des différentes approches explicatives en un modèle « des cinq forces » qui deviendra le fil conducteur de notre travail.

4.3. L'intérêt du travail réalisé

Le changement organisationnel est un processus avant tout social qu'on ne peut jamais réduire à de simples réagencements techniques, qui met en cause et en mouvement des jeux d'acteurs multiples et dont le déroulement, toujours pleins de surprises et de boucles de feedback imprévues, ne correspond jamais aux visions séquentielles simplificatrices de la planification rationnelle. C'est tout le sens et l'intérêt de ces travaux réalisés.

La réflexion sur les différences dans la nature, les niveaux et la temporalité des processus de changement qui se déroulent simultanément dans les organisations ouvre l'esprit à la complexité réelle de ce qu'il s'agit de comprendre et de gérer.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

L'effort de catégoriser et d'ordonner les différentes approches utilisées couramment pour expliquer et interpréter ces processus (les approches rationaliste, politique, incrémentale, contingente et interprétativiste) cherche à faire correspondre nos conceptualisations du changement à cette complexité en montrant qu'aucune approche n'est capable de rendre compte à elle seule de la réalité empirique.

Pour cela, nous essayons de tirer logiquement les conséquences de cette nécessaire diversité des cadres de raisonnement pour l'évaluation des effets du changement : les évaluations aussi sont multiples ou plutôt multidimensionnelles, tout comme les prémisses avec lesquelles on les fait. Soulignons en passant que la complexité dont il est question n'est pas l'invention du sociologue qui chercherait à tout prix à compliquer une réalité simple. Soulignons aussi que l'ensemble de ces réflexions, si elles constituent naturellement un préliminaire indispensable pour la compréhension des problèmes de la gestion du changement dans les organisations sont bien au-delà des seules organisations, tant il est vrai qu'une bonne compréhension du changement organisationnel permet d'avancer dans la compréhension du changement social tout court.

Toutefois, nous ne comprenons pas comment on peut préconiser valablement les mêmes pratiques de gestion des ressources humaines pour des organisations aussi différentes qu'une PME, un hôpital public, une entreprise multinationale, une organisation humanitaire et surtout une collectivité locale, pour ne prendre que quelques exemples de cas que nous avons analysés en travaillant les théories de Mintzberg.

Nous constatons que cet auteur a étudié de près les différentes formes que peuvent prendre les organisations suivant les types de structure qu'elles mettent en place pour diviser et coordonner le travail, le degré de qualification des travailleurs qu'elles emploient, les types de clientèle auxquels elles sont confrontées, etc.

C'est dire que nous sommes très sensibles à ma diversité des organisations. Or, une partie importante de la littérature dans le domaine de la GRH – en particulier certains manuels, certains propos émanent de consultants, etc – préconise de manière plus ou moins explicite une manière de recruter, de sélectionner, d'évaluer, de motiver le personnel, etc.

Autre interrogation : nous réfléchissons aux thèmes du pouvoir, des conflits dans les organisations (Bourgeois et Nizet, 1995 ; Pichault, 1993). Nous avons l'impression que ces phénomènes n'épargnent pas les pratiques de GRH, bien au contraire. Or, une partie importante de la littérature à laquelle nous sommes confrontés ne touche mot de ces questions.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

La GRH est présentée grosso modo comme relevant des décisions rationnelles des managers ; le reste du personnel est censé acquiescer, adhérer à ces décisions. Tout au plus voit-on poindre parfois dans la littérature quelques traces de ce que les auteurs appellent pudiquement la « résistance au changement »…

Nos impressions de voyage ne concernent pas seulement l'approche des problèmes que nous trouvons insuffisamment sensible à la diversité des contextes, aux jeux de pouvoirs, etc. Mais, elles ont trait aussi aux méthodes de travail. Comme un chercheur en Sciences de gestion, nous sommes habitués à mener des observations minutieuses et systématiques. Or, les manuels que nous lisons sont truffés de procédures à suivre, de techniques à mettre en œuvre, mais font largement impasse sur le fonctionnement concret des organisations qui sont confrontées à ces procédures et à ces techniques.

Dans notre travail, nous essayons de décrire la démarche d'ensemble adoptée par les auteurs (Pichault et al., 1998 ; Nizet et Huybrechts, 1998). Celle-ci s'appuie sur deux grands thèmes de la sociologie des organisations et fait ressortir, à partir d'eux, la diversité des pratiques de GRH, les tensions qui les traversent, les évolutions qu'elles connaissent, etc.

Le premier thème, celui de la contingence, nous conduit à prendre en compte des facteurs qui expliquent la diversité des pratiques. L'un de ces facteurs est sans conteste la configuration organisationnelle. Nous montrons que les pratiques de gestion des effectifs, de formation, d'évaluation, de gestion du temps de travail, etc varient avec les caractéristiques structurelles de l'organisation : ses mécanismes de division et de coordination du travail, les buts qu'elle poursuit, son degré de centralisation, etc. En plus du contexte interne, nous prenons aussi en compte les facteurs externes, tels que le marché, la réglementation sociale, la technologie, les facteurs culturels et leur impact sur les pratiques de GRH.

Nous ne nous limitons pas à repérer ces influences des facteurs du contexte interne et externe. Mais, nous mobilisons un autre grand thème de la sociologie des organisations, le thème du pouvoir, pour montrer que les pratiques de GRH sont traversées par des tensions, des conflits entre différents acteurs, ceux – ci s'appuyant précisément sur les facteurs du contexte dont on vient de parler, pour faire évoluer les pratiques dans le sens de leurs intérêts (ils font valoir telle évolution du marché, telle contrainte de la réglementation, etc, pour justifier leur position en matière de GRH). Nous aborderons donc également, de cette manière, la question du changement des pratiques de GRH.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

5. La méthodologie générale de la recherche et le plan

Afin d'achever cette partie introductive, il convient de justifier le choix de notre méthodologie de recherche (1) et de présenter l'organisation de notre recherche qui en a été déduite (2).

5.1. Le positionnement épistémologique

Il y a en effet, un grand écart entre la théorie relative à l'action publique et la pratique. Notre étude nécessite des investigations de terrain pour rendre compte de la réalité dans les collectivités locales. Le but de nos travaux est de donner une dimension professionnelle à la thèse que nous réalisons, de sorte que cette étude puisse aussi bien intéresser le milieu de la recherche scientifique, que la sphère professionnelle publique. ***L'étude va passer en revue les pratiques, les enjeux et les perspectives de gestion des ressources humaines dans les collectivités locales.***

Notre démarche s'inscrit essentiellement dans une posture contextualiste. Nous exploitons une diversité de perspectives théoriques pour décrire et expliquer ce qui change en matière de ressources humaines, ainsi que les raisons et les modalités de ce changement. Dans un tel processus, les aspirations et les intérêts de la fonction ressources humaines sont juxtaposés aux actions d'autres groupes clés, à l'intérieur et à l'extérieur des collectivités locales, et aux tendances du contexte social, politique, économique et concurrentiel dans lequel les collectivités locales se situe. Néanmoins, la méthodologie débute par une étape qualitative exploratoire.

L'analyse contextualiste de tout processus organisationnel s'articule autour de deux piliers centraux et inséparables : tout d'abord, la nécessité d'inscrire ce processus dans le contexte qui l'environne et ce, à différents niveaux ; ensuite, l'impératif d'étudier ce même processus dans son rapport au passé, au présent et au futur. Les contextes peuvent être explorés en situant le développement de la fonction ressources humaines des collectivités locales dans l'environnement social, politique, économique et concurrentiel des celles –ci.

Cette étape consiste dans l'élaboration d'un guide d'entretien qui comporte nos propositions théoriques issues de la littérature. Les buts recherchés sont de se familiariser avec le terrain de recherche, de conforter certaines propositions théoriques, de clarifier la problématique de recherche et de préciser les questions et les items qui doivent faire partie du questionnaire définitif, instrument essentiel de notre stratégie de collecte de données.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Le questionnaire constitue, en effet, la stratégie principale de collecte de données. IL permet entre autre, d'appréhender les pratiques de la ressources humaines et le management dans les collectivités locales.

L'étape d'analyse comprend, en conséquence, deux volets descriptif et explicatif. Car, lorsqu'une étude s'inscrit dans une logique contextualiste, elle a pour objectif d'examiner l'implication politique et managériale des acteurs. Les trajectoires suivies par les processus de changement organisationnel sont façonnées par un ensemble de forces externes et internes qui requièrent une compréhension subtile et des interventions finement calibrées. De telles interventions nécessitent un travail sur mesure afin de pouvoir rendre compte de la prégnance du passé, de l'influence d'acteurs puissants, du domaine particulier de la gestion des ressources humaines soumis à transformation et en fin de compte, d'un processus de changement qui est susceptible de se caractériser tout autant par des itérations et un mode d'apprentissage incrémental que par la planification rationnelle d'une intention stratégique. A travers toutes ces actions, le rôle prédominant de la fonction ressource humaine est sans nul doute celui de facilitateur et de soutien plutôt que celui de leader et d'initiateur.

Le deuxième objectif recherché par le questionnaire est de mesurer les construits. D'abord, l'évaluation de la fiabilité des items doit être menée. Il s'agit d'un préalable nécessaire avant de pouvoir tester le modèle et les hypothèses. Les informations sont obtenues à partir du questionnaire administré dans 7 collectivités locales du Nord. Les données recueillies auprès de nos répondants sont traitées sur le logiciel Nvivo 8.

En somme, la finalité ultime de cette thèse va résider dans la mise en relation des normes et des faits. Elle fera l'état des initiatives observées par les élus et les cadres de la directions générales en matière de changement organisationnel et des pratiques de GRH et ouvrira des opportunités d'action aux décideurs de la fonction publique territoriale en général et des collectivités locales en particulier. On retrouve ce découpage au sein du plan de notre thèse.

5.2. Le plan de la thèse

L'intérêt d'une étude doctorale réside sans nul doute dans le fait qu'elle puisse être lue par une grande majorité d'individus et pas exclusivement par des personnes aguerries à la discipline. Afin d'éclairer au mieux notre propos, nous passerons en revue les définitions des concepts les plus élémentaires tout au long de notre réflexion.

Le but de notre recherche repose - nous venons de le préciser – sur la mise en relation des normes et des faits. Les normes relatives aux enjeux, mais aussi aux

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

limites des pratiques de GRH seront présentées au sein d'une première partie. La seconde partie a pour vocation d'établir un état des initiatives observées parmi de nombreux décideurs locaux, tout en ouvrant – rappelons – le – des opportunités d'action aux décideurs des collectivités locales.

Nous nous sommes donc fixé pour but, dans la première partie, de déterminer les enjeux et les limites auxquels peuvent se heurter les collectivités locales en matière des pratiques de GRH.

- **La présentation schématique de la première partie**

PREMIERE PARTIE : **DETERMINER LES ENJEUX ET LES LIMITES AUXQUELS PEUVENT SE HEURTER LES COLLECTIVITES LOCALES EN MATIERE DES PRATIQUES DU MANAGEMENT ET DE LA GRH.**

CHAPITRE 1	**CHAPITRE 2**
OBJECTIF : Présenter l'ensemble du dispositif juridique relatif aux pratiques de la GRH au sein des collectivités locales. Les spécificités de la fonction d'encadrement des collectivités locales. La nature des démarches de modernisation dans les Mairies.	**OBJECTIF : D**émontrer le bouleversement apporté par la décentralisation sur le plan organisationnel que structurel au sein du groupe des décideurs locaux. La science des pratiques de la GRH s'avère être une activité essentielle dans le sens où elle sert de porte d'entrée à des intégrations qui pourront durer toute une carrière.
ENJEUX : Décrire comment la problématique générale de la transformation de la fonction d'encadrement par le management en contexte de modernisation s'articule dans le contexte spécifique des collectivités locales.	**ENJEUX :** Ces nécessaires évolutions vont rejaillir sur les approches et les méthodes des pratiques de la GRH. De nouveaux comportements émergent et une relecture des rôles joués par les acteurs des pratiques de la GRH naît au profit de la sphère politique notamment.

CHAPITRE 3

OBJECTIF : Passer en revue de nouvelles situations suscités par les mutations de la Fonction Publique et plus particulièrement des collectivités locales.
Les acteurs voient l'évolution de l'action publique locale et cherchent à atteindre des nouveaux objectifs en mettant en exergue la notion de la modernisation et de la performance.
ENJEUX : Mettre en adéquation des réflexions théoriques avec des mises en situation. Cette confrontation entre la théorie et la pratique a pour objet de démontrer qu'il existe un écart parfois vertigineux entre ce qui est prodigué dans les textes et la réalité du terrain.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

Cette première partie va se scinder en ***trois chapitres.***

Notre premier chapitre sera consacré à l'ensemble du dispositif juridique relatif aux pratiques de GRH au sein de la fonction publique et plus particulièrement au sein des collectivités locales. La science des pratiques de GRH s'avère être une activité essentielle dans le sens où elle sert de porte d'entrée à des intégrations qui pourront durer toute une carrière.

Notre deuxième chapitre démontre que la décentralisation va provoquer un bouleversement autant organisationnel que structurel au sein des décideurs locaux. Ces nécessaires évolutions vont rejaillir sur les approches et les méthodes des pratiques de GRH. De nouveaux comportements émergent et une relecture des rôles joués par les acteurs des pratiques de la GRH naît au profit de la sphère politique notamment.

Notre troisième chapitre va passer en revue de nouvelles situations suscitées par les mutations de la fonction publique et plus particulièrement des collectivités locales. Outre les acteurs locaux, l'action publique locale dans son intégralité évolue et certains objectifs nouveaux cherchent à être atteints – on retrouve notamment la notion de performance qui va se développer.

Cette première partie achevée, il sera nécessaire d'étayer notre propos d'exemples concrets.

De plus, notre étude souhaite mettre en adéquation des réflexions théoriques avec des mises en situation. Cette confrontation entre la théorie et la pratique a pour objet de démontrer qu'il existe un écart parfois vertigineux entre ce qui est prodigué dans les textes et la réalité de terrain.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- **La présentation schématique de la seconde partie**

DEUXIEME PARTIE : INTERESSER TANT LE MILIEU DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE QUE CELUI DES DECIDEURS PUBLICS LOCAUX PAR DES EXEMPLES PRECIS ACOOMPAGNES DES PROPOSITIONS DE SOLUTIONS POSSIBLES.

CHAPITRE 4	**CHAPITRE 5**
OBJECTIF : Présenter un ensemble d'outils nécessaires pour décrire le processus de changement.	**OBJECTIF :** Montrer le caractère complémentaire des différentes approches explicatives détaillées par la présentation systématique de cinq grandes approches explicatives du changement.
ENJEUX : La maîtrise des outils de changement organisationnel est un plus pour les collectivités locales dans le processus de la modernisation et de la performance.	**ENJEUX :** Faire une réflexion sur les interrelations entre les catégories conceptuelles utilisées pour décrire le changement organisationnel et pour l'expliquer.

CHAPITRE 6

OBJECTIF : Faire une réflexion sur les interrelations entre les niveaux analytiques et normatifs dans la gestion du changement.

ENJEUX : Présenter les principes de base du style de management polyphonique selon les phases méthodologiques distinguées par les tenants de la théorie de la traduction.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

La seconde partie de notre étude va tenter d'apporter suffisamment d'exemples précis, accompagnés de solutions possibles. Elle a pour vocation à intéresser tant le milieu de la recherche scientifique que celui des décideurs publics locaux. Celle - ci est également composée de trois chapitres.

Notre quatrième chapitre est un ensemble d'outils nécessaires pour décrire le processus de changement, à savoir :

- Son objet et ses finalités (change-t-on d'organisation, de culture, de stratégie, de politique de GRH, de technologie de production, de système d'information, etc. ?) ;
- Son ampleur (s'agit-il d'un changement d'importance stratégique, managériale ou opératoire ?)
- Sa temporalité (comment peut-on définir le début du processus, ses étapes-clés, son terme ?).

Notre cinquième chapitre est une étude de cas introductive permettant de montrer le caractère complémentaire des différentes approches explicatives détaillées par la suite ; une présentation systématique de cinq grandes approches explicatives du changement (approches de la planification, politique, incrémentale, contingente et interprétativiste) ; une réflexion sur les interrelations entre les catégories conceptuelles utilisées pour décrire le changement et pour l'expliquer ; une intégration des différentes approches explicatives en un modèle « des cinq forces », qui deviendra le fil conducteur de notre travail.

Notre sixième chapitre est une réflexion sur les interrelations entre les niveaux analytique et normatif dans la gestion du changement ; une présentation des principes de base du style de management polyphonique, structurée selon les phases méthodologiques distinguées par les tenants de la théorie de la traduction ; une mise en évidence de l'utilité d'une référence à ces principes pour l'intervenant externe en charge de l'accompagnement du changement.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- **La présentation schématique de la troisième et dernière partie**

TROISIEME PARTIE : LA METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE COMME UNE ETAPE INDISPENSABLE DE LA CONDUITE DE LA RECHERCHE

CHAPITRE 7	**CHAPITRE 8**
OBJECTIF : Mettre en exergue le cadre d'analyse contextualiste choisi et le choix de la démarche qualitative.	**OBJECTIF :** Utilisation des fondements méthodologiques de la recherche.
ENJEUX : Mise en œuvre d'une posture constructiviste en faisant recours à toutes les théories aux principaux stades de l'avancement des travaux.	**ENJEUX :** Mise en œuvre des apports empiriques dans les analyses, la collecte des informations et de la validité de recherche.

CHAPITRE 9

OBJECTIF : Analyser les items obtenus lors des travaux de terrains (enquêtes).

ENJEUX : Modélisation des différents apports de la recherche afin de dégager des pistes d'action future.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

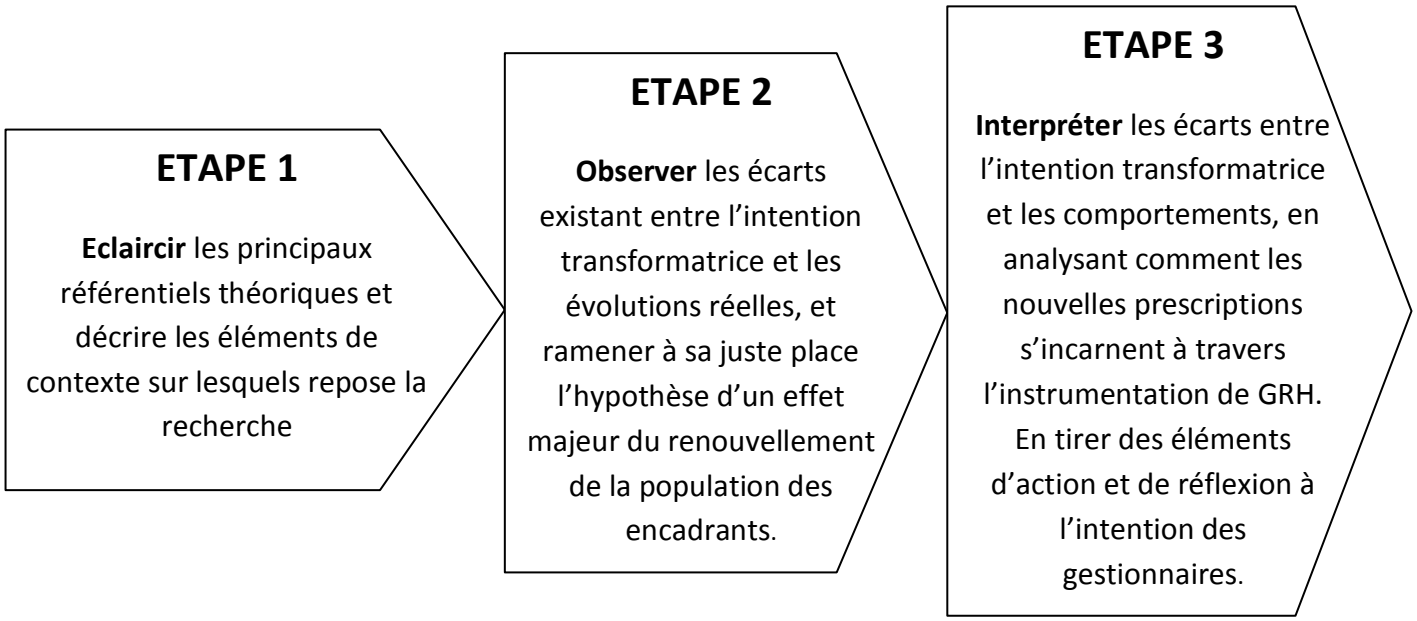
La troisième partie de notre travail sera consacrée réserver à la méthodologie de la recherche comme une étape indispensable de la conduite de la recherche et compte aussi trois chapitre.

Notre septième chapitre sera réservé à l'analyse méthodologique de recherche en mettant en exergue le cadre d'analyse contextualiste que nous avons choisis et le choix d'une démarche qualitative et d'une posture constructiviste en faisant recours à toutes les théories aux principaux stades de l'avancement de nos travaux.

Notre huitième chapitre sera basé sur les fondements méthodologiques de la recherche en faisant recours aux apports empiriques dans la mise en œuvre de nos analyses, la collecte des informations et de la validité de recherche.

Notre neuvième et dernier chapitre sera consacré à l'analyse des items obtenus comme résultats de nos travaux et nous permettra de modéliser les différents apports de la recherche et de dégager à partir de l'analyse, des pistes pour l'action future.

- **Les différentes étapes de la présentation de la recherche**



© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

PREMIERE PARTIE - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES PAR LA DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES

CHAPITRE 1er – LA PRESENTATION DES COLLECTIVITES LOCALES AVEC SON SYSTEME POLITIQUE ET ADMINISTRATIF

Plus les années se succèdent, et plus on voit l'organisation interne des collectivités territoriales se transformer petit à petit. Le transfert de l'Etat vers le niveau local d'un grand nombre de compétences a transformé nos communes, départements et régions en véritables centres de pouvoir. Progressivement, l'organisation interne s'en est trouvée modifiée en s'adaptant aux nouveaux enjeux locaux.

La relation entre les élus et les fonctionnaires territoriaux est reconnue comme l'une des grandes spécificités des collectivités territoriales. Pourtant, elle est peu mise en débat et fait rarement partie des programmes de formation des fonctionnaires et des élus. Et c'est là que le bât blesse.

Au début des années 2000, plusieurs enquêtes réalisées par la presse territoriale (La gazette des communes, Janvier 2001) questionnaient les fonctionnaires sur leur environnement de travail. A la question : « *Avec quels interlocuteurs rencontrez-vous le plus de difficultés relationnelles ? »* entre trente et quarante pour cent des interrogés répondaient : « *les élus ».*Cette affirmation devançaient très largement les autres réponses possibles comme « les administrations d'Etat, les usagers, les collègues et les associations ».

Selon les fonctionnaires interrogés, les détails de ces enquêtes laissaient apparaître une incompréhension majeure de la position des élus vis-à-vis de la répartition des rôles entre technique et politique. Au final, les fonctionnaires reconnaissaient amèrement qu'une partie non négligeable de leur activité consistait à évacuer les forces d'inertie relatives à la relation élu-fonctionnaire.

Plus récemment, alors qu'on demandait à un Maire, membre du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, si les élus étaient les principaux responsables du malaise des cadres territoriaux, sa réponse fut « *les seuls responsables non, les principaux oui. (…) Les cadres territoriaux souhaitent des élus pleinement engagés dans leur mandat sur leur territoire, qui fassent confiance à leur savoir-faire, à leur expertise et à leur loyauté »* (La Lettre du cadre territorial, Mars 2009).

Dans les faits, mis à part les lendemains des élections avec alternance, les élus se montrent généralement satisfaits des relations entretenues avec leurs agents territoriaux

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

dans la mesure où pour eux la règle du jeu est claire : l'élu est là pour décider, le fonctionnaire pour exécuter.

Et pour ne pas simplifier les choses, dans un contexte institutionnel de plus en plus décentra liseur, on ne saurait faire abstraction des contraintes financières, désormais très lourdes, auxquelles sont confrontées toutes les collectivités locales. Ce qui engendre des logiques de « gestion de rigueur » qui ont forcément un impact sur les relations entre les agents publics et les élus politiques.

Si le management territorial qui se développe amène élus et fonctionnaires à œuvrer ensemble pour dynamiser l'organisation interne et améliorer le service rendu aux usagers, la conséquence directe en est que la zone d'interférence entre politique et administration augmente tout aussi proportionnellement.

Face à cette situation, une analyse un peu poussée des relations politique/administration devrait permettre à chaque acteur de mieux comprendre les contraintes de l'autre. Souhaitons que, dans un climat de bonne volonté mutuelle, cette meilleure compréhension puisse contribuer à la réussite du partenariat élus/fonctionnaires territoriaux.

La nature hybride de l'organisation des collectivités locales, en particulier les communes et leurs groupements, provoque quelques fois une dualité hiérarchique[29]qui place les encadrants dans une situation très inconfortable, voire difficile. En effet, l'exercice de l'autorité politique induit dans certaines situations un manque d'autonomie pour les cadres. Les élus confondent parfois leur rôle et s'ingèrent directement dans les services. Par ailleurs, nous examinerons la situation des cadres dirigeants qui sont à la merci du pouvoir politique.

Nous étudierons tout d'abord la structure hiérarchique des collectivités locales, et plus particulièrement celle de la commune, pour ensuite comprendre pourquoi les cadres dans certaines situations rencontrent des difficultés. Nous évoquerons notamment le phénomène que Stéphane DION a appelé « ***La politisation fonctionnelle*** » c'est à dire ***l'interventionnisme des élus,*** problème délicat que nous aborderons avec le plus d'objectivité possible, mais qui mérite d'être traité eu égard aux difficultés qu'il peut générer.

Enfin, nous aborderons le thème de la technocratie municipale décrite par Stéphane DION comme la possibilité pour l'encadrement administratif de concurrencer les élus et qui conduit certains dirigeants de premier niveau, notamment les Directeurs Généraux des Services nommés sur des emplois fonctionnels[30] à se retrouver face à une situation inextricable débouchant parfois sur une décharge de

[29] Stéphane DION « La politisation des Mairies » Préface de Michel CROZIER –Editions ECONOMICA
[30] Loi du 26 janvier 1984, décret du 30 décembre 1987 et du 9 février 1990

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

fonction. Cette situation renvoie à l'étude du pouvoir dans les organisations, l'ouvrage de Henry MINTZBERG « ***Le pouvoir dans les organisations*** »[31]permet de mettre en lumière certains modèles dominants. Concernant notre recherche, nous retiendrons pour notre part, le modèle du pouvoir lié aux compétences spécialisées.

SECTION 1 : LA STRUCTURE HIERARCHIQUE DES COLLECTIVITES LOCALES : ECLAIRAGE SUR LE FONCTIONNEMENT DES COMMUNES

Le découpage des territoires en communes date de la révolution française de 1789, qui a repris les anciennes limites existantes des paroisses et des bourgs. Une commune est un espace bien délimité du territoire français. La France est découpée aujourd'hui en 36772 communes différentes les unes des autres tant par leur superficie que par leur population. Chaque commune porte un nom différent, dont l'origine est souvent géographique (dérivé d'une rivière, d'une montagne…) ou historique (datant des Romains ou des Gaulois).

Chaque commune de France, depuis les petites communes rurales jusqu'aux grandes communes urbaines, constitue une structure indépendante appelée Collectivité locale. Elle est gérée de manière autonome par un maire, plusieurs adjoints et des conseillers municipaux.

- **Les responsabilités locales**

Le domaine d'intervention de la commune est très vaste. Outre la gestion de son domaine communal, elle sert d'intermédiaire entre l'Etat et les citoyens pour certaines formalités administratives. La commune accomplit de nombreuses actions de façon autonome :

- Elle contrôle et planifie son urbanisme
- Elle pilote directement son développement et son aménagement, à l'aide du PLU (Plan Local d'Urbanisme). Elle délivre les différentes autorisations relatives aux actes d'urbanisme (Permis de construire, de Démolir, Certificat d'urbanisme…).
- La commune peut aussi s'associer à divers partenaires lors d'opérations d'aménagement importantes.
- Elle est propriétaire de biens du « domaine public » (rues, trottoirs, places, jardins…) et de biens du « domaine privé » (terrains, immeubles qui ne sont pas affectés à l'usage du public).

[31] Henry MINTZBERG « Le pouvoir dans les organisations » Editions d'Organisation

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- Elle fournit des services publics de proximité : éclairage, voirie, eau potable, enseignement : maternelle et élémentaire (par la mise à disposition de locaux, des fournitures scolaires, du personnel d'entretien et d'aide aux maîtres pour les classes maternelles).
- De plus, la commune peut intervenir de manière complémentaire dans de nombreux domaines comme l'aide sociale (Centre Communal d'Action Sociale, cantine, garderie, maison de retraite…), l'économie locale (implantation d'entreprises…) ou l'animation de la vie sociale, sportive et culturelle.
- Les actions municipales passent par le développement du commerce, la promotion du sport (création d'équipements sportifs, soutien aux clubs et associations, organisation de championnats…) et de la culture : Ecole de musique, Médiathèque, Services Informatiques.

- **La représentation de l'Etat**

La commune effectue pour le compte de l'Etat un certain nombre de formalités administratives. Parmi ces tâches, on distingue :

- La délivrance des actes d'Etat Civil (naissance, mariage, décès) et autres documents officiels indispensables dans la vie du citoyen et de sa famille (livret de famille, certificat de concubinage, passeport, carte d'identité, etc.).
- Le recensement de la population française, organisé périodiquement par l'INSEE (Institut National des Statistiques et des Etudes Economiques), le recensement a pour but également de recueillir des informations économiques et sociales sur le mode de vie des Français (Nouvelle méthode de recensement depuis le 15 Janvier 2004).
- Les élections. La Mairie est responsable de l'organisation de toutes les élections politiques sur le territoire de la commune. Elle s'occupe de l'inscription des électeurs, de l'envoi des cartes d'électeur, de la mise en place des bureaux de vote, le dépouillement des bulletins et de la proclamation des résultats.
- Le service national. Chaque Français de 16 ans doit se faire recenser à la Mairie pour une journée d'appel de préparation à la défense (Rendez-vous citoyen).

L'organisation des collectivités locales se caractérise par l'existence de deux filières : l'une politique et l'autre administrative.

La première filière est composée d'élus locaux, les conseillers régionaux pour la région, les conseillers généraux pour le département et les conseillers municipaux pour la commune. ***La seconde composée du personnel administratif*** est placée sous l'autorité des Directeurs Généraux des Services.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Nous étudierons plus spécifiquement le cas de l'administration communale, car c'est très souvent au sein de cette organisation que naissent les différends liés à ***« dualité hiérarchique »***. En effet, les relations entre les élus et les responsables administratifs sont souvent en cause eu égard à la taille de ces structures. Malgré tout, des situations identiques à celles que nous allons évoquer existent également au sein des régions et des départements.

Les rapports entre la structure administrative et la composante politique de l'organisation municipale peuvent revêtir deux formes ; ***l'une fermée,*** *dans ce cas, l'élu délégué n'est pas autorisé à communiquer avec les services et il doit obligatoirement passer par le Directeur Général des Services.* ***L'autre ouverte,*** ici, l'élu a toute liberté pour exercer sa délégation en collaboration avec le personnel administratif.

La relation fermée correspond au modèle autocratique[32] signifiant « une forme de gouvernement où le souverain exerce lui-même une autorité sans limite » selon le dictionnaire. Cette forme d'autorité fait du Maire et de son Directeur Général des Services les gardiens du temple, chacun dans un rôle bien déterminé ; le Maire est au centre de la vie politique, il formule les demandes politiques et le Directeur Général des Services les traduit en termes de possibilités juridiques.

Le Directeur Général des Services dirige les services, gère les équilibres et régule les relations entre les élus et le personnel administratif, tout passe par lui, il détient une connaissance approfondie de tous les dossiers.

Le modèle autocratique nécessite une entente absolue entre les deux protagonistes Maire/Directeur Général des Services, l'essentiel des responsabilités s'exerce au sommet de la pyramide.

A l'inverse, le modèle collégial réduit le Maire à celui d'animateur d'une équipe d'élus et de fonctionnaire. Les missions du Directeur Général des Services se limitent à la gestion des services et plus particulièrement à la gestion du budget. Dans ce cas, il ne fait plus l'intermédiaire, les responsables de l'administration sont conviés à participer aux commissions d'études et aux réunions avec le Maire et les adjoints concernés. Ils se réunissent régulièrement entre eux afin de rompre avec le cloisonnement des services.

Les difficultés du modèle collégial proviennent du fait que les filières politiques et administratives risquent de se court-circuiter. Les cadres peuvent occulter les élus au niveau décisionnel et les élus délégués peuvent s'immiscer, voire diriger les services correspondant à leur délégation.

[32] Stéphane DION « La politisation des Mairies » Préface de Michel CROZIER- Editions ECONOMICA

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

1. L'interventionnisme des élus

Dans certains cas, les élus placent aux points clés de l'administration des sympathisants politiques qui sont aussi des gestionnaires de confiance, ce phénomène caractérisé par Stéphane DION de politisation fonctionnelle, est assez bien accepté par les fonctionnaires à partir du moment où il se limite aux échelons supérieurs de la hiérarchie.

La politisation fonctionnelle est impulsée par les élus afin de faire de l'administration un instrument plus malléable, moins bureaucratique. Mais, ils se heurtent parfois à une résistance interne. En conséquence, les élus essaient d'agir par le biais de différentes méthodes. La politisation fonctionnelle peut être intégrée soit par le biais des cabinets politiques, soit par des gestionnaires de confiance placés dans la hiérarchie administrative, ou par les élus eux-mêmes.

Nous laisserons de côté les deux premiers cas, qui, à la vue des entretiens, et de la recherche documentaire nous conduisent à penser que la dernière situation est plus souvent rencontrée, pour illustrer ce propos, nous nous inspirons de la réponse apportée par Joseph CARLES, Maître de Conférences à l'Institut d'Etudes Politique de Toulouse, dans un article paru dans la Gazette des communes[33]. A la question de savoir : « Comment recadrer les élus qui ont tendance à se comporter en chef de service ? **»**, Joseph CARLES répond :

« Lorsque les élus agissent tels des chefs de service, cela crée un vide politique généralement aussitôt comblé par le responsable administratif, d'où, une inversion des rôles. Toutefois, la vision d'une séparation étanche, selon laquelle l'élu fait de la politique et le professionnel de la technique, est totalement inappropriée. Le schéma par lequel, l'élu ordonne et le chef de service exécute fait désormais place à une véritable démarche de partage et à l'émergence d'espaces de gouvernance interne. Le chef de service n'est plus seulement un maître d'œuvre, mais il devient aussi l'assistant maître d'ouvrage assuré par l'élu. Cependant, lorsque l'élu est enclin à ne rien partager, il devient nécessaire de lui redonner envie de faire de la politique. Il appartient alors au chef de service de construire un dispositif visant à interpeller l'élu sur les valeurs et les finalités de l'action publique à entreprendre. Ce passage du mode de gouvernement ancien à la démarche de gouvernance est certainement le meilleur moyen de réduire les visions analytiques du fonctionnement des organisations pour ouvrir la voie à des approches plus systémiques ». Cette analyse très pertinente,

[33] La Gazette des communes, 19 février 2007, « Que faire quand des élus se prennent pour des chefs de service ? »

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

envisage une solution idéale que les cadres n'ont pas toujours la possibilité d'appliquer eu égard au contexte organisationnel et à la personnalité des élus.

L'interventionnisme des élus est une réalité à laquelle certains cadres managers sont quelquefois confrontés. Le changement d'attitude des élus, est une nécessité avérée, mais elle n'en demeure pas moins difficile à gérer pour les responsables de services qui ne sont pas toujours en mesure de faire adopter une autre vision à leur élu de tutelle. Effectivement, si l'on considère la mentalité et le fonctionnement de certains élus, nous sommes loin de pouvoir insuffler un autre mode de raisonnement.

Une bonne partie de la solution repose encore une fois sur le savoir être du cadre manager. Mais, pour l'élu, d'autres critères sont à prendre en compte, et notamment, le phénomène du ***« clientélisme »***. En effet, la marge de manœuvre d'un cadre est parfois considérablement réduite. Par exemple, lors des recrutements ou lors de la fameuse notation. L'élu, dans certains cas, dispose de toute latitude pour décider. Donc, même si le responsable de service et la direction des ressources humaines considèrent dans certains cas que le recrutement de telle ou telle personne peut s'avérer infructueux d'un point de vue professionnel, l'élu à son mot à dire.

Ce genre de situation se reproduit encore assez fréquemment et s'explique par la proximité et l'enjeu politique pour les élus. En effet, un résident employé dans une commune, peu se démultiplier en X électeurs potentiels.

A titre d'exemple, un Directeur Général des Services intervenant auprès d'un organisme de formation exposait que , dans la commune où il avait pris ses fonctions récemment, petite commune du sud de la France, plus des trois quarts de la population résidente était employée au sein de la collectivité.

Le Maire de cette commune l'avait justement recruté pour réformer complètement le fonctionnement interne des services. Plein d'ardeur et de courage au départ, il s'est vite trouvé confronté à des situations surréalistes provenant de la résistance du personnel. Malgré le soutien du Maire, il se trouva à plusieurs reprises en situation d'échec et envisageait une mutation. Ce cas, même s'il représente une caricature et une exception reflète tout de même une certaine image de la réalité.

Une réflexion plus poussée nous renverrait à l'analyse de l'histoire institutionnelle française. Mais, nous verrons dans le prochain paragraphe, la dualité hiérarchique peut générer aussi une autre problématique, celle du pouvoir des cadres issus de leur spécialité. Cette situation se construit à partir de l'hypothèse où se forme un conflit de pouvoir entre élus et fonctionnaires. Ce phénomène peut se retrouver à tous les niveaux hiérarchiques de l'organisation c'est à dire au sein du binôme, responsable de service/ élu en charge d'une délégation spécifique, mais elle est beaucoup plus marquée au dernier étage de la hiérarchie entre le Maire et le Directeur Général des

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Services, car, à ce niveau, il n'y a plus d'autorité pour arbitrer. Cet autre aspect des relations entre cadres et élus au sein des communes, peut être envisagé sous l'angle de la technocratie municipale.

2. La technocratie municipale

Selon Stéphane DION, « La technocratie municipale est un terme qui, dans son acceptation large renvoie au gouvernement de la société fondé sur une autorité froide et distante croyant détenir le monopole de la connaissance ». « Mais, elle peut également être définie comme une relation de pouvoir entre l'élu et le haut fonctionnaire qui se joue de l'avantage de ce dernier, au point qu'il se trouve en mesure d'investir le domaine de décision publique et de marginaliser l'élu ».

Cette situation crée un mouvement inverse à celui de la politisation fonctionnelle puisque le Directeur Général des Services ou plus largement, les différents niveaux d'encadrement peuvent tenter d'investir la sphère politique. Nous observons quelquefois, au gré des retours d'expériences de terrain ou à la lecture de certains articles professionnels issus du contexte des collectivités locales, des faits, qui méritent d'être soulignés dans cette étude, tant ils démontrent l'extrême fragilité des relations humaines à l'origine des dysfonctionnements.

Pour expliquer ces problématiques, nous nous appuierons sur la situation des Directeurs Généraux des Services, situés au sommet de la hiérarchie administrative qui travaillent en direct avec les Maires placés au sommet de la hiérarchie politique dans leurs collectivités et qui sont également chefs du personnel municipal.

Les Directeurs Généraux des Services des communes de plus de 3500 habitants sont placés sur des emplois fonctionnels. En règle générale, ils occupent un cadre d'emploi de catégorie A et bénéficient d'un détachement sur un emploi fonctionnel. Ces emplois sont distincts des emplois occupés par les titulaires de la fonction publique territoriale. Le mode de recrutement peut être direct et se faire par voie contractuelle, donc sans concours pour les emplois de direction générale des communes de plus de 80.000 habitants. Les intéressés doivent être titulaires au minimum d'un diplôme égal au Bac + 5.

Ce mode de recrutement est également possible aux fonctionnaires placés en voie de détachement[34]. Cette possibilité est réservée à certains emplois statutaires au

[34] « Procédure de détachement », Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 et n°84-53 du 26 janvier 1984, décret n°86-68 du 13 janvier 1986.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

regard de la strate démographique de la commune. Le détachement est prononcé pour une durée limitée, qui sans clauses spéciales est limité à cinq ans renouvelables. L'autorité, c'est à dire le Maire, dispose d'une grande liberté pour mettre fin au détachement d'un fonctionnaire bénéficiant d'un emploi fonctionnel. Celui-ci peut intervenir en l'absence d'une faute ou d'une insuffisance professionnelle. La procédure prévoit un entretien préalable et une information à l'assemblée délibérante du Centre National de la Fonction Publique Territoriale, cette information doit citer le motif, mais, ce motif n'est pas attaquable.

En effet, les Directeurs Généraux des Services au sein des collectivités locales sont choisis par le pouvoir exécutif, donc le Maire pour les communes. Ce choix reste à l'appréciation du Maire, et il est fondé sur une relation de confiance. En conséquence, c'est sur cette relation de confiance que reposent le recrutement et le cas échéant, la fin de contrat. Souvent, la relation entre un Maire et un Directeur Général des Services commence à se détériorer lorsque l'élu craint que son plus proche collaborateur devienne trop puissant eu égard à ses compétences spécialisées[35]car, il risque ainsi de lui faire perdre son influence auprès des différents acteurs.

En effet, le pouvoir du dirigeant administratif est fondé en partie sur ses compétences spécialisées. Au cours de ses recherches, Henri MINTZBERG a formulé la thèse selon laquelle ***l'influence d'un acteur dans la coalition interne était directement liée à ses compétences spécialisées, du fait tout d'abord, de leurs complexités, elles ne pouvaient pas faire l'objet d'un contrôle, et ensuite, elles représentaient une nécessité absolue pour l'organisation.***

Dans cette hypothèse, l'élu craint la puissance de son collaborateur et commence à se défier de lui, c'est sur ce point que réside la problématique. La situation d'un Directeur Général des Services est donc très délicate et son comportement n'est parfois pas du tout en cause. En effet, le jeu et la personnalité des différents acteurs internes peuvent entraîner un conflit de pouvoir entre les deux protagonistes. Il semble donc urgent de donner un véritable statut aux Directeurs Généraux des Services qui font preuve d'un investissement impressionnant lorsque l'on connaît l'envergure des défis à relever actuellement, car ils risquent à tout moment d'être limogés sans motif valable.

La dyarchie du pouvoir au sein des collectivités locales place les acteurs, élus et cadres, parfois, dans des positions très délicates qui ne permettent pas à l'organisation de conduire des actions pérennes. Alors que l'on attend des cadres qu'ils prennent

[35] Henry MINTZBERG « Le pouvoir dans les organisations » ; « Le système des compétences spécialisées » Editions d'Organisation.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

leurs responsabilités et qu'ils s'engagent, on introduit ainsi des comportements contraires qui se traduisent par un déficit de management voire une déresponsabilisation des cadres territoriaux qui cultivent ainsi le doute et la résistance et perdent toute leur énergie et leur motivation.

La politisation fonctionnelle et la technocratie ne sont pas non plus légion dans nos organisations, mais lorsqu'elles s'instaurent, elles produisent des contre-performances.

Toute la difficulté pour l'encadrant intermédiaire se situe dans sa capacité à se positionner entre la hiérarchie et les élus dans un contexte autocratique générant un manque de communication, ou collégial, impliquant trop de proximité.

Les cadres dirigeants quant à eux, n'ont d'autre choix qu'apprendre à trouver un juste équilibre dans leurs relations à l'élu en faisant preuve de tact et de diplomatie.

SECTION 2 : LES LIMITES EN TERMES DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La gestion des ressources humaines représente le levier le plus puissant de la modernisation des organisations publiques et notamment des collectivités locales. Cependant, elle est encore insuffisamment développée parce que la culture juridico-administrative n'a pas encore fait place à une véritable culture managériale.

Les directeurs des ressources humaines ne sont pas encore affranchis d'une gestion purement administrative et n'accompagnent pas suffisamment les services, et notamment les cadres chargés de manager des équipes. Les professionnels du management des ressources humaines manquent de formation, ils ne se sont pas appropriées les processus qu'il convient de bien comprendre et maîtriser pour manager au mieux ces ressources que constituent les hommes et les femmes qui composent l'organisation et qui permettent de la rendre plus performante.

Par ailleurs, les contraintes liées au statut limitent le champ d'action des cadres, en effet, les modalités d'accès à la fonction publique territoriale manquent de pragmatisme malgré les incidences de la nouvelle réforme.

1. Difficile passage d'une gestion purement administrative à une gestion managériale.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Les directions des ressources humaines passent le plus clair de leur temps dans la gestion administrative alors qu'ils devraient mettre en place un management stratégique. ***L'enquête réalisée par le CEGOS indique que dans les collectivités locales importantes, les tâches sont réparties pour 46% à la gestion du service « paie et carrières », 22% à la formation, 17% aux conditions de travail et relations paritaires et seulement 15% aux recrutements et à la mobilité.*** Cet état des lieux concerne principalement les organisations importantes qui disposent en règle générale de moyens en personnel insuffisant, pour les petites et moyennes collectivités locales, la situation est encore plus difficile.

La faiblesse de la fonction ressource humaine est très souvent mise en exergue, les études renvoient à une gestion trop administrative, à un défaut de prospective et à une faiblesse de l'évaluation individuelle.

L'origine de ces dysfonctionnements repose sur plusieurs axes. Tout d'abord, le manque de vision stratégique, les élus ne définissent pas ou peu leur politique ressources humaines, ensuite, la culture des collectivités locales est marquée par une rationalité juridique au détriment d'une culture managériale. Le volet managérial est insuffisamment développé, notamment en ce qui concerne la formation des gestionnaires ressources humaines qui ne parviennent pas à se départir de la gestion juridique et administrative.

Pour autant, nous verrons à travers certains exemples, que les collectivités locales commencent à prendre la situation au sérieux, quelques-unes sont d'ailleurs très en avance et font de leur gestion des ressources humaines un véritable défi.

L'axe politique de manière générale est insuffisamment développé, parce que les élus se préoccupent surtout de savoir comment ils vont bien pouvoir diminuer le coût du personnel, mais sans véritablement en faire une priorité. Les raisons sont de deux ordres, tout d'abord, il y a cette problématique commune qui consiste peu ou prou à faire des recrutements au choix. Comme nous l'avons évoqué, les élus sont tenus par l'aspect électoral, en priorité dans les petites communes ou le lien entre élus et usagers est très étroit du fait de la proximité. Ensuite, nous le verrons dans la seconde partie de l'étude, l'introduction d'une culture managériale implique de définir clairement les orientations politiques, mais surtout d'évaluer leurs résultats ; or, en France et surtout à l'échelon communal, l'évaluation des politiques publiques n'est pas encore rentrée dans les mœurs.

Les élus décident le plus souvent dans l'urgence et font fi des rapports et études qui les aideraient à prendre des décisions.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Ce défaut de vision prospective génère des difficultés au niveau de l'encadrement et particulièrement au niveau de la gestion des ressources humaines. Les directions des ressources humaines naviguent à vue, sans objectifs prédéfinis, elles n'ont pas les moyens de gérer efficacement leurs ressources. D ce fait, elles ne sont pas en mesure d'évaluer les actions des agents puisqu'elles ne peuvent pas les relier à des objectifs clairement déterminés.

Par ailleurs, l'histoire administrative française est marquée par une culture purement juridique et administrative. A ce sujet, François de CLOSETS dans son ouvrage, « ***Le pari de la responsabilité*** » souligne l'inflation de normes de plus en plus complexes et précises, qui rendent la règle incompréhensible et inefficace et la maîtrise des procédures très malaisée pour les administrations. Ce qui, pour lui, réduit considérablement l'efficacité de l'action publique. En effet, il ne se passe pas un jour sans que l'on reçoive de nouveaux textes. De ce fait, les services, et notamment les gestions des ressources humaines se retrouvent submergés par la production normative qu'elles interprètent avec beaucoup de difficultés.

Nous le constatons, nos administrations parviennent difficilement à intégrer d'autres modèles, que le modèle juridique au détriment du modèle managérial qui s'impose actuellement au regard des exigences économiques et de la complexité des problématiques. Nous présenterons dans le tableau ci-dessous deux modèles classiques de rationalité et de pilotage[36] qui nous permettrons de comprendre les différences entre « rationalité juridique et rationalité managériale ».

Tableau N°1 : Deux modèles classiques de rationalité et de pilotage

[36] CHEVALIER J, LOSCHAK D, (1982) : « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française ». Revue française d'administration publique, N°24.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

	Rationalité juridique	***Rationalité managériale***
Fondements	Conformité à la loi	Efficacité des actions, atteintes des objectifs fixés
Priorités	Utilisation des moyens, Stabilité des structures	Réalisation des objectifs, valorisation du changement, de l'innovation, de la mobilité
Raisonnement	Analytique/linéaire/déductif	Synthétique/systémique
Points d'application	Ecarts à la conformité	Problèmes : Obstacles/ atouts
Contrôle/ Evaluation	Respect des règles/contrôle des programmes	Résultats atteints/ Evaluation des stratégies
Produit	Application/ sanction	Organisation/ performance/conseil

Cette représentation nous permet d'appréhender la logique de ces deux modèles et de comprendre l'utilité du modèle managérial. Nous constatons que le modèle juridique se caractérise par le contrôle dans un environnement stable, il structure toutes les bureaucraties. Le modèle managérial se traduit par l'évolution des pratiques et du pilotage au sein d'un environnement en constante transformation.

Dans les années 1980, pour le secteur privé et plus récemment pour les collectivités locales, la fonction Personnel se transforme en fonction Ressources Humaines. Le changement d'appellation constitue un changement de perspectives et de pratiques. La conception d'un personnel considéré comme une source de coûts laisse place à la conception d'une ressource dont il faut optimiser l'utilisation[37].

Si cette vision représente désormais une réalité contemporaine et partagée, toutes les collectivités locales n'ont pas encore réussi à la concrétiser. Pourtant, nous l'avons constaté, une nouvelle approche de la fonction ressources humaines est réellement indispensable eu égard aux défis futurs. En effet, les perspectives démographiques du secteur public à l'instar du secteur privé annoncent de nouvelles problématiques qu'il faudra résoudre : la population en âge de travailler (entre 16 et 64 ans) diminuera en France dès 2010, soit 40% des fonctionnaires[38].

Le besoin de main d'œuvre qualifié va également se faire ressentir si l'on considère les enjeux de plus en plus ardus auxquels les collectivités locales ont à faire face. Par ailleurs, les attentes des agents sont aussi très variées, leur âge, leur niveau de qualification, leur ancienneté, leur parcours professionnel impose une approche personnalisée de la gestion des ressources humaines. Puis, nous l'avons vu, les défis réglementaires ne cessent de progresser.

[37] Jean-Marie PERRETTI « Ressources Humaines » Editions VUIBERT
[38] CNFPT – Formation Interne

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

En conséquence, les directions des ressources humaines doivent être en mesure d'adopter de nouvelles logiques, et notamment, s'adapter à leur environnement, mobiliser les ressources humaines, puis partager avec les différents niveaux d'encadrement la responsabilité sociale. Ces logiques sont fondées sur une réflexion stratégique qui se traduira pour les Directeurs des ressources humaines par la nécessité de procéder à une projection dans le futur de la situation actuelle de la collectivité locale en préparant les évolutions sociales.

Il convient, en conséquence, que les professionnels du management des ressources humaines sur la prospective par le biais de la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences. La gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences répond de plus en plus à la nécessité de prévoir les métiers où la pénurie d'agents guette afin de mettre en place les dispositifs de recrutements et de formations. Elle permet également de prendre en compte la pénibilité du travail et d'anticiper les reconversions, de repérer les potentiels.

Le Larousse définit la notion de potentiel comme « l'ensemble des ressources de tous ordres que possède en puissance un pays, un groupe humain, une personne, un être vivant ». La notion de potentiel est inséparable de la notion de l'évolution, en ce sens, nous retiendrons l'approche du courant théologique, pour qui, la notion de potentiel s'entend « comme le potentiel d'évolution ou le potentiel ultime d'un individu. La mobilité verticale et les promotions témoignant de l'existence du potentiel[39] ».

La GPEC permet d'assurer une vieille prévisionnelle, puis d'alerter les élus lorsque certains secteurs risquent de se retrouver en difficulté. Elle vise aussi à anticiper les coûts économiques et la mobilité professionnelle. La majorité des cadres interviewés se sont accordés pour dire que la mobilité représentait pour les organisations et les agents un puissant levier de performance. Cependant, les collectivités locales ne sont toutes en mesure d'actionner ce levier. Effectivement, il existe des écarts considérables en termes de moyens d'actions d'une collectivité locale à l'autre, selon que l'on se place du point de vue, d'une commune de petite ou moyenne importance, d'une région, d'un département ou d'une communauté urbaine, comme le « Grand Lille ». En ce sens, les centres de gestion départementaux peuvent apporter des solutions aux collectivités locales de petites tailles, puisqu'ils gèrent la bourse de l'emploi, mais leur soutien auprès des différents acteurs et notamment auprès des agents publics en recherche de mobilité n'est pas suffisant pour l'instant.

[39] Jean-Marie PERRETTI « Ressources Humaines », Editions VUIBERT

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Afin de mettre en mouvement les politiques sociales telles que : gestion des compétences, dispositifs de formation, de rémunération, d'évaluation et de promotion, de mobilité,…les responsables des ressources humaines doivent pouvoir s'appuyer sur des méthodes et outils de gestion. Pour illustrer notre propos, nous présenterons succinctement, le bilan-diagnostic[40] comme outil d'analyse d'une situation existante. Il consiste à effectuer un travail d'analyse et de description des fonctions existantes actuellement en se demandant, pour chacune d'entre elles, si les objectifs de la collectivité locale, par exemple la création de nouveaux services destinés à la population (équipements petite enfance, développement de la culture locale…) peuvent être atteints avec les postes restant en l'état où, s'il est utile de les faire évoluer au niveau des compétences de leurs titulaires. Un autre outil permet aujourd'hui de gagner considérablement en efficacité, il s'agit de l'e-administration, c'est à dire de la mise en ligne des tâches et procédures administratives. Ainsi, certaines collectivités locales commencent à travailler sur la dématérialisation des paies et des procédures telles que la transmission des arrêtés au contrôle de légalité en préfecture.

D'autres collectivités déploient actuellement des systèmes d'information des ressources humaines pour obtenir une meilleure visibilité et faciliter la gestion prévisionnelle des effectifs. Les services informatiques et ressources humaines travaillent au même rythme sur ce projet sur la base de la rédaction d'un cahier des charges. Les systèmes d'informations permettent d'avoir des éléments fiables en temps réel qu'il est possible de croiser. Les collectivités locales ont recours à des assistants maîtres d'ouvrage pour mettre en place ce type de projet qui demande une certaine expertise, néanmoins, ce genre d'outils est encore peu répandu au sein des petites collectivités. En effet, aujourd'hui seules 37%[41] d'entre elles disposent de logiciels de gestion de carrière et de formation.

L'amélioration de la fonction ressources humaines passe par le développement de certains outils, mais elle repose en grande partie sur la professionnalisation des responsables des ressources humaines. Leur rôle actuellement consiste à conduire la politique de transversalité et d'avoir une approche globale des fonctions. Les défis à relever se situent sur la valorisation, la mobilisation et la capitalisation des richesses humaines plus que sur la gestion des ressources humaines car il est utile de se projeter dans l'avenir et d'anticiper les besoins.

[40] Jean-Marie PERRETTI « Ressources Humaines » Editions VUIBERT et Nicole AUBERT « Diriger et Motiver » Editions d'Organisation.
[41] La gazette des communes, article du 23 octobre 2006.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

2. Les contraintes liées au statut limitent le champ d'action des cadres.

Le statut de la fonction publique est un des plus critiqués. Il était à l'origine destiné à protéger les fonctionnaires des pressions politiques et des sanctions arbitraires. Mais, dans le contexte économique actuel, il permet essentiellement de leur garantir l'emploi. Cependant, cette protection prend parfois l'allure d'un privilège. D'autant que certains agents publics savent tout à fait faire valoir leurs droits, mais, oublient quelques fois leurs devoirs.
Le statut n'est pas propice à la prise de responsabilité et à la mobilité fonctionnelle des agents. Il génère parfois des inégalités. A titre d'exemple, le principe de séparation du grade et de l'emploi ne favorise pas la prise d'initiative et contraint souvent des agents surqualifiés, possédant un très bon niveau de formation initiale à se cantonner dans des tâches routinières. Cette situation alimente la frustration des agents sous – employés et les démobilise. D'autre part, elle ne permet pas à l'organisation d'exploiter cette richesse[42].

Par ailleurs, les agents qui rentrent parfois en phase de démotivation peuvent y rester de nombreuses années sans être réellement inquiétés. Ces situations provoquent des inégalités dans la répartition de la charge de travail et lorsque les cadres managers tentent de recadrer la situation, ils le font souvent à leurs risques et périls. En effet, les responsables n'ont pas de réels leviers d'actions et doivent parfois endurer des comportements inadaptés qui sont acceptés par la collectivité.
Ces situations bien qu'elles restent à la marge paralysent l'action de l'organisation ou de l'unité de travail et desservent complètement l'agent concerné qui pourrait, par le biais d'un bilan de compétences, le suivi d'une nouvelle formation, envisager de se reconvertir ou d'évoluer au sein d'un autre service, ou d'une autre organisation.

Ce premier point mériterait d'être bien réfléchi. D'autant qu'il alimente les conflits au sein d'une équipe, lorsque l'on sait que les agents sont très sensibles à la notion de contribution-rétribution et admettent difficilement l'injustice. Le statut permet concrètement de sanctionner de tels comportements. Mais la sanction disciplinaire n'est pas la solution requise en pareil cas. Il faut au contraire pouvoir aménager le statut de façon à provoquer la mobilité, car il est inconcevable aujourd'hui de laisser un fonctionnaire passer plus de quarante ans de carrières sur un même poste. Les cadres doivent pouvoir mobiliser le capital humain afin de ne pas encourager les agents à s'enfermer dans leurs habitudes.

[42] François de CLOSETS « Le pari de la responsabilité »Petite bibliothèque PAYOT

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

Le recrutement par voie de concours produit aussi des contre-performances. A la base, il permet dans un souci de neutralité de vérifier les compétences des futurs agents. Néanmoins, il favorise également l'inertie en matière de formation continue car les compétences détenues à l'entrée dans l'administration, sont assez rapidement périmées, si l'on considère la rapidité des évolutions liées à l'environnement professionnel. La réussite d'un concours peut valider à vie les aptitudes d'un fonctionnaire. Ce principe va à l'encontre de la responsabilisation des agents publics. Les concours sont par ailleurs, un frein à la diversité, car en incluant des épreuves de cultures générales, ils ne permettent pas toujours de sélectionner des savoir-faire qui correspondent au travail réel des agents[43].

Le statut ne facilite pas la gestion des compétences et produit trop d'inégalités, cependant, la réforme statutaire[44] devrait permettre de dynamiser et assoupir un peu le système en donnant aux collectivités une plus grande capacité de gestion des ressources humaines afin qu'elles puissent faire face à leurs nouvelles responsabilités et au défi démographique qui s'annonce.
L'incidence de la réforme porte sur l'amélioration du déroulement de carrière des agents, en leur permettant de valoriser leurs efforts de formation. L'expérience professionnelle est aussi mieux reconnue et l'accent est mis sur la formation continue tout au long de la vie. Elle se concrétise par un droit individuel à la formation (DIF) sous la forme d'un crédit de 20 heures par an pour suivre des formations qualifiantes, à l'instar du secteur privé.

Les agents de catégories C qui représentent les trois quarts des fonctionnaires territoriaux vont désormais bénéficier de formations initiales relativement courtes qui ne présenteront pas de caractère scolaire et qui seront centrées sur l'environnement professionnel. Pour rendre la fonction publique territoriale plus attractive, la réforme va aussi permettre aux collectivité locales de taille réduite de recruter des cadres confirmés et ainsi pouvoir leur proposer, sans qu'ils soient contraints de rejoindre une autre collective, une évolution dans leur carrière.

Le recours à des cadres administratifs et techniques de haut niveau sera rendu possible dans les collectivités locales de moyenne importance afin de rendre la gestion publique locale plus efficace. A cet égard, les petites communes, à partir de 2000 habitants pourront recrutés sur des emplois fonctionnels, c'est à dire des Directeurs choisis librement par le Maire.

[43] Patrick AYACHE, DGS Besançon, La gazette du 19 Février 2007
[44] Loi N°2007-148 du 2 février 2007

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

L'accès à la fonction publique territoriale pour les personnes venant du secteur privé sera également facilité grâce à la prise en compte au plan des rémunérations, de l'ancienneté et de l'expérience acquise dans le secteur concurrentiel. Le législateur n'a pas pu pallier toutes les difficultés inhérentes à la gestion des ressources humaines au sein des collectivités locales, néanmoins, cette réforme a le mérite d'engager le changement.

Pour mobiliser le capital humain, les cadres doivent pouvoir travailler de concert avec la direction des ressources humaines. Cependant, ces services comme l'organisation toute entière d'ailleurs sont encore beaucoup trop submergés par la gestion administrative et parviennent difficilement à s'en départir, la culture juridique et administrative l'emporte encore sur la culture managériale, bien que certaines collectivités s'investissent beaucoup dans ce domaine.

Le manque de formation des professionnels chargés du management des ressources humaines constitue une première cause, mais la raison du déficit de gestion repose sur l'absence de stratégie politique. Les collectivités prises dans leur ensemble, ne définissent pas clairement leurs objectifs dans ce domaine, donc les directions des ressources humaines ne peuvent pas déterminer de projet, assigner des objectifs et en évaluer les résultats.

Par ailleurs, les contraintes statutaires paralysent l'action de l'organisation et des cadres qui, pour répondre à la demande croissante de compétences spécifiques doivent pouvoir ouvrir plus largement l'accès à la fonction publique. La réforme a quelque peu amélioré l'évolution des carrières et les conditions de recrutement, néanmoins, il reste encore des efforts à fournir.

SECTION 3 : LES LIMITES DUES AU MANQUE DE FORMATION EN MANAGEMENT

Le manque de formation en management concerne tous les niveaux d'encadrement, nous le verrons, cette problématique renvoie à plusieurs causes ; ***tout d'abord, la formation publique locale et particulièrement les communes accusent un déficit sérieux en termes de ressources humaines. Le taux d'encadrement est très faible avec une moyenne de 8% pour l'ensemble des collectivités locales et 6,6% pour les communes[45],*** par ailleurs, il existe une forte disparité d'une commune à

[45] INSEE Première n°1056 (Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques).

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

l'autre en ce qui concerne les marges de manœuvre financières qui contraignent les collectivités à maîtriser leur masse salariale, donc à faire des choix qui pour le moment consiste à recruter très peu de cadres de catégorie A.

Cette situation récurrente génère des difficultés en termes de management. Les cadres peu nombreux en poste au sein des collectivités de petite ou moyenne importance ne peuvent se dégager facilement de leurs obligations professionnelles. Par voie de conséquence, ils disposent d'un temps très limité pour se former. Lorsque l'on connaît l'envergure de leurs missions et l'exigence accrue des différents acteurs, élus, collaborateurs et usagers, nous comprenons aisément que le manque de formation des cadres est un obstacle sérieux pour les collectivités locales concernées qui voient ainsi leur niveau de performance, et au final la qualité de leurs services publics diminuer.

Nous tenterons de recenser en partie les causes du déficit de formation managériale et d'en évaluer les conséquences pour ensuite soutenir que les cadres responsables d'équipes doivent pouvoir disposer du temps nécessaire pour se former aux pratiques et postures managériales avant de prendre en charge la responsabilité d'une organisation ou bien d'une équipe.

1. Les communes accusent un déficit managérial sérieux.

Le taux d'encadrement est déficitaire au sein des communes, en effet, les cadres de catégorie A exerçant des fonctions d'encadrement et de Direction sont en sous-effectif. De ce fait, les communes positionnent très souvent des cadres intermédiaires sur leurs services. Cette possibilité ne comporte pas d'inconvénient majeur dès lors que les cadres de catégorie B qui ont en charge le management d'un service disposent d'une formation managériale suffisamment solide. Mais, c'est assez rarement le cas. Cette catégorie d'agents assume parfois des charges très lourdes sans enseignements et formation appropriés.

Nous l'avons compris, le fait de placer des cadres intermédiaires sur des services relativement importants, n'est pas une décision visant à promouvoir les agents de catégorie B, mais, ce choix d'opportunité provient essentiellement d'exigences budgétaires. Comme nous l'avons évoqué au cours de l'étude, la part du budget de fonctionnement dévolu aux frais de personnel, s'élève à plus de 50% pour les communes, par ailleurs, malgré la mise en œuvre de la péréquation, il existe de fortes disparités en termes de ressources financières d'une collectivité locale à l'autre.

Le raisonnement consistant à maîtriser les coûts économiques pesant sur la collectivité semble par conséquent logique. Néanmoins, la nécessité accrue de

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

s'entourer de cadres bien formés aux nouvelles pratiques managériales pourrait être envisagée par les décideurs locaux, d'autant que le contexte des collectivités locales nécessite de plus en plus d'expertise au regard de sa complexité. Mais, le besoin d'encadrement est très peu évoqué lors des débats d'orientations budgétaires au sein des conseils municipaux. Ce problème ne fait pas partie des préoccupations majeures. Donc, si la maîtrise des dépenses est un argument qui ne fait pas débat, il pourrait faire néanmoins l'objet d'autres stratégies que celle communément employée par la majorité des communes consistant à compresser la masse salariale en réduisant le personnel d'encadrement.

Par ailleurs, les cadres managers sont en prise direct avec les élus, leurs collaborateurs, leurs interlocuteurs externes et accumulent ainsi très souvent un niveau stress important qu'ils parviennent difficilement à maîtriser. ***De ce fait, la gestion du temps devient une priorité pour eux. Un Directeur Général des Services avec lequel je me suis entretenue, exposait que sa fonction exigeait une présence permanente au sein de sa collectivité, qui ne lui permettait pas de se former aux nouvelles pratiques managériales.***

Pour illustrer ce propos, nous retiendrons l'avis d'un expert qui explique la situation des Directeurs Généraux des Services « ***Je note un déficit de management dans les collectivités locales, il s'explique en partie par le peu de formation reçue par les élus, malgré leurs responsabilités. Cela a un impact : ils usent les Directeurs Généraux*** [46] ***».***Néanmoins, certaines collectivités locales prévoient une ligne budgétaire consacrée à la formation des élus. Ce qui ne signifie pas, bien évidemment que ceux-ci suivent des formations. En effet, pour une grande partie d'élus locaux retraités, la formation présente un problème, ce qui peut se comprendre, car s'engager dans un cycle d'enseignement spécifiques passé un certain âge peut se révéler compliqué pour certaines personnes. Par ailleurs, les élus actifs manquent de disponibilité.

En outre, le parcours des différents cadres managers d'équipes est très différent qu'il s'agisse de la jeune génération ou de cadres ayant une expérience professionnelle notable. Les premiers, lauréats de concours sont quelquefois recrutés sur des postes à forte responsabilité sans formation managériale préalable. Les concours, très généralistes ne comportent pas d'épreuves relatives au management public. Ainsi, ces jeunes collaborateurs pleins de bonne volonté rencontrent tout de même un certain nombre de difficultés à s'adapter à la réalité du terrain.

[46] La gazette des communes du 28 août 2006, article rédigé par Bruno LEPRAT, « Des Directeurs Généraux usés par les élus » Gilles WALLIS, consultant en Management.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Pour une autre génération de cadres managers, la réactualisation des connaissances et l'acquisition de nouvelles pratiques restent difficiles à programmer eu égard à leur charge de travail. La plupart des Directeurs Généraux des Services interviewés sont juristes de formation et n'ont pas bénéficiés d'enseignements spécialisés relatifs au métier de Manager lors de leur prise de fonction.

Donc, il ne s'agit pas de dire que les cadres managers ne sont pas formés. Mais, il est utile de souligner que le déficit en formation managérial est important.

Au cours des entretiens, j'ai pu constater que seuls les cadres qui ont pu s'en sortir de la complexité de gestion des ressources humaines des collectivités locales, sont ceux qui ont suivi des enseignements spécifiques dans une école de Management. Les autres se sont acclimatés et se sont formés « sur le tas ». Si, cette situation était presque normale, il y a quelques années, aujourd'hui, elle accentue les difficultés pour l'encadrement et pour l'organisation. En effet, dans l'optique du changement organisationnel et de l'application de nouveau système de GRH par rapport aux besoins interne et externe, la formation constitue l'un des leviers de performances qu'il ne faut surtout pas négliger.

Les cadres doivent se former préalablement à leur prise de responsabilité.

Compte tenu de l'application des principes bureaucratiques et de la réalité du terrain, les cadres doivent pouvoir se former aux pratiques et postures managériales avant de prendre en charge une zone de responsabilité. A ce titre, les lauréats des concours de catégorie A au sein de huit filières, devraient pouvoir bénéficier d'un cycle d'enseignements spécifiques avant d'intégrer un premier poste, à l'instar des administrateurs. L'accent devrait être mis sur le management des hommes et des femmes qui constitue une des données essentielles.

En effet, pour éviter les erreurs d'appréciation de la part des cadres nouvellement installés, c'est donc sur cet aspect fondamental du management qu'il faut travailler en amont. Une préparation adéquate diminuera les risques et mettra le cadre manager en position de confiance, car la connaissance permet de propager un comportement rassurant au sein des équipes. Ce qui positivera le climat social, en effet, les cadres managers peu sûrs d'eux diffusent inconsciemment leurs doutes et leurs craintes.

Cette attitude génère très souvent des comportements inadaptés au management d'équipes. Les conséquences sur l'ambiance sont bien connues et se traduisent par un taux d'absentéisme et un taux de rotation marqués voire un désengagement total de la part de certains collaborateurs. Il n'existe pas de recettes miracles, car les cadres managers sont seuls en mesure de remettre en cause les qualités intrinsèques à leur personnalité, mais, des enseignements adaptés, suivis de mise en situation permettraient aux cadres d'avoir les bons réflexes par la suite.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Nous retiendrons les actions entreprises par la Centre National de la Formation Publique Territoriale et l'exemple d'une collectivité locale.

Certaines écoles de Management participent au développement des territoires[47] et proposent des partenariats au Centre National de la Fonction Publique Territoriale. Celui-ci accepte volontiers, car ce type d'action correspond parfaitement aux objectifs nationaux consistant à rapprocher le CNFPT des grandes écoles. Les conventions signées portent sur des Masters « Systèmes d'Information et Management » et « Marketing des territoires ». Ces programmes sont compatibles avec une activité professionnelle et comprennent désormais des modules « Management public ».

Cette formation continue entend répondre d'une part aux besoins accrus de nouvelles compétences et d'autre part aux besoins en mobilité. Si, ce genre d'initiative est à souligner puisqu'elle permet de professionnaliser les agents, elle n'en reste pas moins difficile à envisager pour certaines collectivités qui n'ont pas la possibilité de la financer. Le CNFPT ne joue qu'un rôle de prescripteur et ne participe pas au financement de ce programme.

En conséquence, certaines collectivités locales mettent en œuvre, elles-mêmes, des démarches de formations internes à destination de l'encadrement. A titre d'exemple, le conseil général du Val d'Oise a fait appel[48] s'est lancé dans une démarche participative en initiant un nouveau dispositif visant à donner une « culture maison » avec pour profil conducteur, une charte de valeurs consensuelles, déclinées en attitudes managériales. L'ensemble de l'encadrement a rédigé une charte commune qui contient des préconisations concrètes dans un document, par exemple, le respect de l'intégrité revient à « écouter, être disponible, avoir une communication explicite, partager l'information, mettre en valeur les résultats et progrès des collaborateurs ».

Cette initiative s'appuie également sur une étude comportementale, pour la conduire, le conseil général du Val d'Oise a fait appel à un cabinet spécialisé en ressources humaines dans la fonction publique. La formation a permis d'optimiser les comportements sans qu'intervienne un quelconque jugement et a permis aux cadres de progresser en confrontant leurs pratiques, construites, pour la plupart d'entre eux sur des mécanismes empiriques relatifs aux méthodes et concepts de management. Ils ont ainsi été en mesure de valider certains de leurs acquis et d'en modifier d'autres.

L'évaluation de cette démarche a montré que plus de 80% des Managers sur une base de 270 cadres, ont utilisé les outils d'objectivation des compétences (définition de postes, fiches métiers…)65% d'entre eux considèrent que la délégation

[47] La gazette du 10 Juillet 2006, article rédigé par Martine DORIAC
[48] La gazette du 13 mars 2006, article rédigé par Martine DORIAC

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

permet d'optimiser la compétence des collaborateurs. Le management par projet accroît l'autonomie, la responsabilité et la motivation. Enfin, le développement du management par objectifs est désormais reconnu comme priorité et donne de la lisibilité au lien entre les activités et les orientations stratégiques.

Ce type d'initiative permet à la majorité des cadres formés préalablement ou non au management d'accroître leurs compétences globales « ***savoir-faire et savoir être*** ».

Les collectivités à l'origine de ce type de démarche sont très souvent des structures importantes comme les grandes et moyennes collectivités locales. Pour les petites communes, il existe des solutions de formation plus personnalisées permettant aux cadres de bénéficier d'une prise en charge individuelle. ***Le « coaching » n'est ni du conseil, ni de la formation, ni une thérapie, mais cet outil permet d'accompagner les cadres à l'évolution managériale en rapport avec l'exigence d'adaptabilité.*** Cet accompagnement permet d'accélérer l'intégration des comportements et des compétences. Ce dispositif s'inscrit par voie de conséquence dans une logique de développement sur la base du volontariat[49].

Le « Coaching » qui correspond à un accompagnement personnalisé, représente une réponse pertinente aux nouvelles pratiques managériales et permet aux petites collectivités de faciliter l'intégration de leurs cadres managers et de faire progresser ceux qui rencontrent des difficultés particulières à gérer leur équipe de travail.

Pour les jeunes cadres préalablement formés au management, il semble qu'un soutien, que l'on pourrait envisager sous la forme d'un tutorat serait très utile lors de leur prise de fonctions pendant quelques temps. Au vu de l'importance de leurs responsabilité, les cadres dirigeants qui occupent, immédiatement après leur sortie d'un cursus universitaire, des fonctions importantes ont besoin de puiser dans l'expérience des plus aguerris.

Au regard de la diversité et des contraintes des différentes collectivités locales, il serait très utile de prévoir des formations préalables à la prise de fonction, basées essentiellement sur la psychologie du management et notamment sur des actions de formations permettant aux cadres mangers de s'approprier les concepts liés au management opérationnel dans un premier temps, tels que la communication, la gestion des conflits, la délégation et la responsabilisation des collaborateurs, la gestion du temps et du stress ; puis dans un second temps, il serait indispensable qu'ils

[49] La lettre du cadre territorial n°308 du 15 décembre 2005.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

puisent appréhender les fondamentaux relevant du management stratégique, à savoir, comment améliorer la performance d'une organisation ? Comment favoriser l'innovation et la créativité ? Comment motiver ses collaborateurs ? Comment développer son savoir être ? Comment devenir un cadre mobilisateur ? Comment optimiser le travail d'équipe ? Comment évaluer et fidéliser les talents de ses collaborateurs ?

L'expérience montre que les erreurs managériales peuvent se payer pendant longtemps car il existe un effet de mémoire collective au sein des organisations. C'est pourquoi, la formation en psychologie du management fait partie intégrante du métier de cadre manager et devrait en ce sens, faire l'objet d'enseignements avant toute prise de fonctions. La formation représente « la clé de voûte »de l'amélioration de la performance d'une organisation et plus encore pour l'encadrant qui se trouve en position de manager.

Les collectivités locales doivent faire des choix d'opportunité. Combler leur déficit managérial constitue une priorité pour elles, et notamment pour les communes qui doivent pouvoir définir la stratégie, mettre en œuvre leurs projets politiques et les évaluer.

Par voie de conséquence, la fonction de management est centrale et relève de la responsabilité des cadres. Elle porte essentiellement sur le pilotage global d'une organisation ou d'un service et sur le développement des ressources humaines. Le management est certes une question de compétences et s'apprécie comme un métier à part entière, mais c'est aussi une question de comportement, c'est à dire de qualités humaines de celui qui l'exerce. Un parcours de formation, plus orienté vers un accompagnement en psychologie du management est sans nul doute un soutien nécessaire à tout cadre manager d'équipes. Les collectivités locales ne peuvent pas faire l'économie de formations adéquates en direction de leur personnel, et particulièrement en direction des cadres qui ont à assurer des responsabilités très importantes. Leur formation est donc une condition sine qua non à la performance collective.

Le premier chapitre de l'étude a permis de mettre en exergue les différentes difficultés que rencontrent les cadres dès leur prise de fonction dans le système public local et plus largement la conception des politiques publiques. Nous l'avons vu, la fonction publique territoriale est en pleine transformation, car le management public prend une importance considérable eu égard aux enjeux de société toujours plus prégnants. La fonction de cadre a dû accompagner cette mutation, de ce fait elle a considérablement évolué et se situe au cœur du système de pilotage des organisations.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

L'exercice de ce métier à part entière fait appel à de nombreuses compétences. Pour se réaliser dans sa fonction, le cadre manager doit pouvoir assumer librement ses responsabilités, être accompagné et formé. Or, nous l'avons constaté, il rencontre parfois quelques difficultés à manager l'organisation ou l'unité dont il a la charge.

On attend des cadres qu'ils prennent des initiatives, qu'ils fassent preuve de pragmatisme et insufflent l'énergie nécessaire à la conduite de l'action collective, mais en contrepartie, l'organisation ne leur donne pas toujours les moyens d'agir. L'interventionnisme des élus, le déficit en gestion des ressources humaines, leur manque de formation ne contribue pas à passer d'une culture de moyens à une culture de résultat.

Les difficultés énoncées dans le premier chapitre ne représentent pas une constante. Dans leur ensemble, les collectivités locales essaient au contraire de moderniser leur organisation et de conduire le changement. Elles laissent aux cadres une certaine liberté d'actions en instaurent des relations de confiance. Les cadres eux aussi pour la plupart, s'inscrivent dans une logique de changement car pour eux, le fait d'évoluer au sein d'organisations en pleine mutation représente une réelle opportunité.

Nous soutiendrons dans la seconde chapitre de l'étude que le cadre peut améliorer la performance d'une organisation et faire effet de levier sur la performance humaine en apprenant à manager la richesse humaine. Mais il ne doit pas être animé uniquement par une logique de résultats qui conduirait inévitablement à l'échec. Le cadre manager doit établir également des relations de confiance, basées sur le respect mutuel, et développer les compétences de ses collaborateurs afin d'optimiser l'action individuelle et collective.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

CHAPITRE 2 - LE CADRE POLITIQUE DANS LA TRANSMISSION DES FONCTIONS PAR LA DECENTRALISATION

Au sein de ce chapitre, nous tenterons de démontrer que les processus de recrutement ont sans cesse été encadrés par le pouvoir politique, à l'aide de son pouvoir de nomination- détenu par le gouvernement en place ou par ses représentants – tels que les préfets. Cette marge d'influence a pris une importance considérable au gré des époques. Ce cadre politique fort s'est instauré progressivement. ***Le pouvoir politique a pu accroître sa liberté de choix en matière de recrutement en renforçant son action par le biais de l'affirmation de sa légitimité.***

Il y a moins de trente ans, le cadre politique semblait plutôt désireux d'asseoir la légitimité de son pouvoir à l'aide d'une organisation administrative fortement centralisée, puis au grès du contexte et des enjeux nouveaux, l'autorité politique a su lâcher la bride du système administratif pour le faire galoper avec plus ou moins d'aisance. C'est alors que les organisations déconcentrées puis décentralisées ont fait leur apparition.

Les réformes actuelles en matière des ressources humaines ont été engagées dans le but d'améliorer le management public de ces ressources humaines. La sphère locale traverse depuis une phase de décentralisation aussi bien administrative que managériale.

Ainsi, compte tenu de la mouvance actuelle, dans quelle(s) mesure(s), la décentralisation va-t-elle servir ses intérêts ? Comment le pouvoir politique va-t-il parvenir à utiliser le système administratif français pour conserver et même renforcer son autorité ? Comment l'utilisation de l'organisation administrative française va-t-elle influer sur les processus de recrutement et sur l'action publique locale, les agents publics locaux et les usagers ?

Bien au-delà de l'affirmation de sa légitimité, l'autorité politique va alors tenter de consolider son pouvoir d'appréciation en matière de recrutement. La sphère politique va chercher à élargir son champ d'action à des domaines qui jusqu'alors relevaient de l'initiative privée. Le développement du socialisme municipal et l'organisation administrative décentralisée ont contribué à consolider le cadre politique du recrutement.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Ce cadre politique a également utilisé les dispositifs juridiques pour consacrer son autorité. Cela constitue un moyen pour la sphère locale de prendre davantage d'importance dans de nombreux domaines d'intervention. A la tête de ce pouvoir décisionnel, les élus locaux jouent un rôle de premier plan qui rejaillit sur les processus de recrutement des agents publics.

Après avoir posé des bases solides dans le but de renforcer son action en matière de recrutement, le cadre politique a renforcé ses fondations en s'appuyant à la fois sur le contexte socio-historique de l'époque et sur le cadrage juridique nécessaire à son action.

SECTION 1 : LA CONSOLIDATION DU CADRE POLITIQUE DE LA TRANSMISSION DES FONCTIONS

Le cadre politique joue un rôle non négligeable au sein des processus de recrutement. Il a puisé sa force dans l'élargissement de ses champs d'intervention, justifié par le contexte socio-économique et historique favorable (1) , ainsi que la construction d'une autorité politique forte (2). Toutefois, le système administratif français va connaître une crise de légitimité qui va nécessiter un renforcement du cadre politique (3).

1. L'accroissement du champ d'intervention publique locale

A la fin du XIXème siècle, la Révolution industrielle que connaît notre pays a influencé le système de pensée des collectivités locales et de leurs établissements publics. Les autorités politiques en place ont alors cherché à mener des actions dans le domaine socio-économique qui jusqu'alors leur échappait (1). Les élus locaux ont réussi à développer des services publics économiques locaux par le bais du socialisme municipal (2).

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

1.1. La tentative d'influence politique en matière économique[50]

A l'instar des entreprises du secteur privé, la sphère locale se montre intéresser par le développement d'une activité industrielle et commerciale. Cependant, cette possibilité n'est alors pas reconnue par le législateur. Il a fallu attendre les lois du 10 août 1871[51] pour les départements et du 05 avril 1884[52] pour les communes pour que leur soit reconnue une compétence propre, dans le but de régler, par les délibérations de leurs organes délibérants, les affaires de leur collectivité, et ce, sous la tutelle préfectorale. Les départements et les communes ont alors été en mesure de prendre en charge les activités d'intérêt général avec plus de facilité qu'auparavant. A cette époque, l'administration des départements et des régions n'était pas autonome, la majorité du personnel était mise à disposition de la sphère locale par les préfectures. Chaque recrutement était soumis au ***contrôle des préfectures, la marge de manœuvre de l'autorité locale n'en était que plus réduite. Le recrutement était discrétionnaire, majoritairement composé d'agents d'exécution - environ 90% des effectifs – et d'une grande part d'agents non - titulaires.*** On retrouve également dans cette situation de précarité au sein du personnel communal. Pour remédier à cette situation, dès 1982, les élus locaux, détenteurs de l'autorité exécutive locale ont développé des processus de recrutement massifs. Ils ont accru le champ de compétences de la sphère locale.

[50] A compter de la fin du VIIIème siècle, la Gaule est un royaume définitivement partagé. La prise du pouvoir par Pépin le Bref, prolongé par le règne de son fils Charlemagne, va contribuer à réunifier la Gaule (Voir sur ce sujet : Saint-Bonnet (F.), Sassier (Y.), **Histoire des institutions avant 1789**, Paris, Montchrestien, Coll.Domat droit public, (2006), p.69-71). ***Néanmoins, le XIIIème siècle représente le point de départ de la séparation entre la fonction politique et la fonction administrative française.*** Nous assistons durant cette période à la mise en place d'un système administratif déconcentré, même s'il est vrai que le pouvoir central du Roi n'est pas encore suffisamment unifié, la gestion des pouvoirs régaliens relevant davantage des autorités locales (Voir sur ce sujet : Thuillier (G.), Tulard (J.), ***Histoire de l'administration française, Paris, PUF, Que sais-je ?, (1994), p.7-8).*** Ce n'est qu'à compter du XVIIème siècle que l'autorité du monarque prend toute son importance, on assiste même à la naissance d'une administration centralisée avec Louis XIV (Voir sur ce sujet : Lebrun (F.), ***L'Europe et le monde (16eme, 17ème, 18ème siècle)***, Paris, Armand Colin, Coll.U, (2002)p.166-168). La loi du 28 pluviôse de l'an VIII (17 février 1800) a pour effet de centraliser à nouveau l'action administrative avec comme unique autorité, l'Etat accompagné dans ses missions, par des émanations de son autorité sur le plan local : les préfets dans les départements et les sous-préfets dans les arrondissements. La gestion communale relève à cette époque du droit privé. Les agents communaux sont soumis aux règles présentes au sein du Code Civil. Le XIXème siècle marque alors le début d'une nouvelle vision de la charge publique. On perçoit la fonction publique et donc ses effectifs, comme le prolongement du pouvoir politique en place. Le pouvoir local est emprisonné pour le moment (Voir sur ce sujet : Burdeau (F.), ***Histoire de l'administration française, du 18ème au 20ème siècle,*** Paris , Ed.Montchrestien, (1994),p.94-98).

[51] Loi du 10 août 1871 relative à l'organisation départementale.

[52] Loi du 05 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

2.2. La prise de pouvoir politique dans le domaine économique : la mise en place progressive du socialisme municipal.

Certaines collectivités locales se sont octroyés la capacité d'apprécier les besoins collectifs de leurs habitants. Elles se sont alors mises à déterminer les activités qu'elles pouvaient créer comme services d'intérêts collectif. Les collectivités locales ont commencé à intervenir dans le domaine économique. Ce phénomène est appelé le « **socialisme *et idéologisme* »[53].** Cet accroissement de l'interventionnisme des collectivités locales, sous l'impulsion politique a contribué à augmenter les effectifs territoriaux. Jusqu'à la fin du XIXème siècle, l'activité de l'administration locale était limitée à quelques actions précises – l'assistance publique, l'hygiène publique, l'équipement scolaire ou la police municipale.

A compter du XXème siècle et même avant la Première Guerre Mondiale, des services publics économiques vont commencer à se créer – par exemple la création d'abattoirs en 1905 et de voies ferrées d'intérêts local en 1913. Le socialisme municipal s'est surtout développé après la Première Guerre Mondiale afin de répondre aux besoins des usagers qui subissaient les problèmes de pénurie et d'organisation du ravitaillement et de hausse des prix, pénalisant les plus faibles économiquement.

« Les services publics économiques se sont (donc)essentiellement développées au tournant du XXe siècle, à l'initiative des collectivités locales et sous le signe d'un socialisme municipal qui, d'abord fermement contenu au nom de la liberté du commerce et de l'industrie s'est peu à peu largement déployé dans les domaines les plus divers- bains publics, abattoirs, chemins de fer d'intérêt local, distribution et épuration des eaux, enlèvement et traitement des ordures ménagères, transport urbains, chauffage urbain, - y compris en l'absence de carence caractérisée de l'initiative privée, et jusqu'à entrer en concurrence avec elle »[54].

Après la Seconde Guerre Mondiale , précisément à partir des années 60, l'intervention économique des collectivités locales s'est développée et a même été reconnue comme nécessaire par la jurisprudence. « ***Cet assouplissement se manifeste ainsi : le Conseil d'Etat apprécie de façon de moins en moins rigoureuse les conditions (…d'application de sa jurisprudence sur le socialisme municipal) ; les***

[53] Mescheriakoff (A.), « Le service public à caractère industriel et commercial par la pensée de Léon Blum : l'arrêt « Commune de Mesle-sur-Sarthe », Guglieni (G.) (Dir.), Histoire et service public, PUF, Coll. « Politique d'aujourd'hui » (2004), p.174.

[54] Rapport Public du Conseil d'Etat, « ***Le service public face aux mutations économiques, sociales et idéologiques »*** EDCE, Service public, services publics : déclin ou renouveau, (1994), N°46, p.18-19.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

besoins de la population sont entendus de plus en plus largement »[55]. Il est indéniable que les collectivités locales ont alors dépassé leur rôle et les missions qui sont les leurs. ***Cet interventionnisme socioéconomique local[56] a trouvé sa justification au sein d'une dimension politique, plutôt qu'en réponse aux besoins impérieux des usagers.*** Cette influence politique dans l'économie étend le rôle joué par la décentralisation.

Cependant bien que la multiplication des activités locales entraîne une politique de recrutement à la hauteur des besoins et du niveau de technicité attendu, les « ***(…) nouvelles responsabilités économiques données aux élus locaux sont donc à la fois d'ordre offensif (promouvoir le développement économique) et défensif (soutenir les entreprises en difficulté). Même si ces deux objectifs sont en fait imbriqués et souvent indissociables – la restauration de la situation d'une entreprise en difficulté pouvant être la promesse d'un développement futur tout comme le soutien apporté à une entreprise performante contribue à consolider sa position – ils n'en sont pas moins différents : or, il est fort à craindre, et la pratique semble confirmer cette appréhension, que les élus locaux soient tentés sous la pression bien compréhension des électeurs, de donner la priorité aux actions de type défensif, au détriment de l'impératif du développement local ; le souci de protection des intérêts de la population risque d'orienter les interventions locales, non pas vers des projets d'avenir, mais vers la survie temporaire d'activités condamnées à terme, en pesant très lourdement sur les finances locales*** »[57]. La décentralisation peut être utilisée à des fins politiques exclusives et pas uniquement par une justification techno-économique. Peu à peu l'autorité politique va faire usage du recrutement pour affirmer son autorité.

[55] Lachaume (J.), ***« Grands services publics »,*** Masson, (1989), p.112.

[56] Nous estimons qu'il s'agit bien d'un « interventionnisme socioéconomique local », car la sphère économique est toujours guidée par des intentions sociales (et réciproquement). De même que (comme précisé par la suite) cet interventionnisme est toujours de nature politique : soit pour afficher un conformisme avec les décisions nationales, soit pour faire œuvre de pionnier, soit pour s'opposer à un pouvoir central à l'égard duquel on est en opposition idéologique (c'est le cas, aujourd'hui, des conseils régionaux par rapport au gouvernement).

[57] Chevallier (J.), « Administration et développement local en France », RFAP, (1985), p.341.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

2. Les processus de recrutement comme outils d'affirmation de l'autorité politique

On peut considérer que la fonction publique résulte de la volonté de toute société de s'organiser à l'aide d'un système administratif cohérent. L'influence politique a été progressive en matière de recrutement. Elle a d'abord eu lieu afin d'apporter au pouvoir politique une assise suffisante à la mise en place de son autorité. Une fois cette assise consacrée par le vote d'un Maire et son équipe, l'intervention politique va utiliser les processus de recrutement pour se constituer une armée d'Hommes nommée par lui, qui serait alors fidèle, et prête à mener pour son compte des actions administratives au service du pouvoir politique en place. Une fois la suprématie politique de tous assurée, le système administratif en place va dépasser le stade d'outil de l'affirmation du pouvoir, pour justifier un nécessaire recrutement – à l'échelon local – à la hauteur des ambitions politiques du nouveau conseil municipal.

2.1. La fonction publique comme bras armé de l'autorité politique

Le XIXème siècle marque le début d'une nouvelle vision de la charge publique. ***On perçoit la fonction publique et ses effectifs comme le prolongement du pouvoir politique en place.*** Ce siècle va représenter le point de départ du développement d'une fonction publique telle qu'on la connaît encore dans ses grands rouages de nos jours. Les périodes successives du Consulat[58] et de l'Empire[59]affirment la volonté d'instaurer une administration efficace. ***Napoléon Bonaparte souhaitait mettre en place une fonction publique moderne, reposant sur un mode d'organisation militaire et composée de fonctionnaires sûrs et efficaces.*** La fonction publique confère alors à ses agents, un certain prestige, une garantie contre les menaces des administrés, mais à condition que ceux –ci acceptent leur soumission au pouvoir exécutif en place[60]. En somme, au cours de cette période, un agent public est détenteur d'une fonction publique, à condition de reconnaître l'autorité hiérarchique en place en échange de quoi, il obtient un statut social à la hauteur du rang qu'il occupe. Occuper une charge publique revêtait un prestige réel et imposait socialement le respect. ***L'une des faillites de notre système administratif actuel réside peut-être dans le fait que l'autorité administrative exige de ses agents publics une totale soumission sans lui offrir une contrepartie de même importance.*** Cela justifie alors le

[58] Consulat (1799-1804).
[59] Empire (1804-1815).
[60] Burdeau (F.), Op.Cit., p.94 et suivant.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

malaise des fonctionnaires actuellement et la perte de prestige que la responsabilité d'une charge publique détenait jusqu'alors.

On assiste au cours de cette même période au développement d'une « ***fonctionnarisation des services publics*** »[61]. A l'époque napoléonienne, les missions relatives à l'ordre public relèvent exclusivement de la compétence de l'Etat – il s'agit de la police notamment. La fonctionnarisation des services va s'étendre aux magistrats, jusqu'alors élus. On assiste également à la création du Corps impérial des mines, composé d'ingénieurs et d'inspecteurs. Ce phénomène a contribué à augmenter le nombre de fonctionnaires – ainsi on dénombre 25000 fonctionnaires à Paris et l'administration des douanes passe de 15000 à 35000 agents à la fin de l'Empire[62]. Néanmoins, « ***le recrutement dans la plupart des administrations demeure à la discrétion du Chef de l'Etat ou des ministres*** »[63].

Le recrutement par concours ou par obtention d'un diplôme n'existe que pour quelques fonctions telles que le personnel de l'Université ou les auditeurs du Conseil d'Etat. Dès 1874, un projet d'organisation d'examens ou de concours afin de recruter les futurs [64]fonctionnaires a été émis, toutefois la haute assemblée a écarté cette proposition en prétextant que « ***le concours limite par trop les pouvoirs du ministre*** ». La liberté de choix des hautes autorités étatiques est donc la règle applicable.

En matière de processus de sélection, un nombre important de postes à responsabilités est confié à des notables, nommés grâce aux appuis tant familiaux que politiques, provenant de leur réseau social. Le « ***recrutement social*** » tend à s'amenuiser, dès lors « ***si, en 1802, on trouvait à Polytechnique une moitié de fils d'artisans et de paysans, depuis 1804-1805, la suppression des bourses, et l'obligation de verser 1800 francs de redevance scolaire annuelle, en écartèrent la plupart[65] ».***

Outre le nombre de fonctionnaires qui augmente, les fondements de l'administration perdurent tout le long du XIXème siècle. Ce siècle permet la création d'institutions essentielles qui existent encore de nos jours, telles que la Cour des Comptes, le Conseil d'Etat[66] ou bien encore une augmentation substantielle des effectifs de l'administration, avec la création du grade de commissaire de police par exemple, et repose sur des principes fondamentaux qui constituent les prémices de la construction de ce qui deviendra à terme notre fonction publique actuelle. D'ailleurs, « (…) certains des fondements qui vont constituer le socle de la fonction publique

[61] Burdeau (F.), Op.Cit., p.94
[62] Burdeau (F.), Op.Cit., p.96
[63] Burdeau (F.), Op.Cit., p.97
[64] Burdeau (F.), Op.Cit., p.264
[65] Burdeau (F.), Op.Cit., p. 98
[66] Le Conseil d'Etat a été créé dès la fin de l'année 1799.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

française vont se mettre en place dès cette période. Ainsi, la mise en relation des grades et des traitements à partir d'une échelle cohérente est mise en œuvre. La volonté affichée est de mettre en place un système régulier de rémunération et d'avancement pour les fonctionnaires. Dans les faits, il semble toutefois que le déroulement de carrière demeure soumis à l'arbitraire et au favoritisme. En outre, l'instauration de règles formalisant les relations hiérarchiques et une discipline quasi-militaire se mettent en place. Ainsi, une hiérarchie pyramidale s'est constituée de façon uniforme pour chaque ministère avec au sommet le ministre, puis le secrétaire général, les chefs de division, les chefs de bureau, les sous-chefs de bureau et les commis. L'ensemble est fortement centralisé et autoritaire. De plus, le devoir de réserve et le secret administratif sont imposés aux agents de l'Etat sous peine de révocation. Enfin, une uniformisation des principes, des règles et des méthodes de travail se met en place entre les différents services grâce notamment à l'élaboration du droit administratif qui codifie l'ensemble. Les contrôles administratifs sont multipliés et confiés aux grands corps de l'Etat[67].

Au cours de ce même siècle, on assiste à la « ***fonctionnarisation des personnels locaux*** »[68]. Dès 1884[69], mis à part quelques fonctionnaires nommés directement par le préfet ou par d'autres hauts fonctionnaires, le pouvoir de nomination relevait du Maire, qui possédait une totale liberté de choix en cette matière.

2.2. L'émancipation de l'autorité locale en matière de recrutement

La centralisation administrative en France n'est en aucun cas synonyme de tyrannie politique, mais elle apparaît comme la solution institutionnelle de la mise en œuvre des valeurs républicaines. Toutefois, une conciliation entre le pouvoir central et l'autonomie locale va s'avérer nécessaire. « ***En effet, auparavant, le cadre administratif français était très centralisé, ce qui avait été régulièrement dénoncé car souvent ressenti comme un carcan rigide empêchant toute adaptation local et/ ou rapide*** »[70]Ce compromis républicain a contribué à affirmer l'autonomie des départements et des communes, placés sous le contrôle du représentant de l'Etat dans le département[71]. Un mouvement de décentralisation se développe alors dès la fin du XIXème siècle, la loi du 05 avril 1884 relative à l'organisation municipale va

[67] Chomienne (H.), « Le rôle du management dans la modernisation des organisations administratives publiques françaises, Thèse pour l'obtention du doctorat en sciences de gestion, soutenue le 17 décembre 2001, p.29 et Suivant.
[68] Burdeau (F.), Op.Cit., p.226
[69] Loi du 05 avril 1884, Op.Cit
[70] Bartoli (A), Op. Cit., p.71.
[71] Le statut du département est fixé par la loi fondamentale du 10 août 1871, qui ne sera quasiment pas modifiée jusqu'en 1982. Le statut des communes voit leur organisation modifiée par la loi du 05 avril 1884, exception faîte du statut de la ville de Paris et de l'administration coloniale.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

reconnaître l'existence des préposés municipaux et les soumettre à l'autorité du maire.

A partir du XXème siècle, dans la droite lignée des idéologies juridiques de « l'école du service public », Léon Duguit précise qu'il ne faut pas que le statut de la fonction publique soit réduit aux seuls fonctionnaires occupant un poste d'autorité. ***Le statut ne doit pas, selon lui, protéger exclusivement les détenteurs de l'action publique, mais l'ensemble des agents qui participent à l'accomplissement des missions de service public.*** Cette conception fut retenue au sein des institutions françaises.

Un système de déconcentration de l'autorité étatique est toujours présent, sous la IIIème République, par le biais de la présence dans chaque ville et village d'instituteurs, agents de l'éducation nationale. A cette époque, les administrations locales ne sont composées que d'un effectif réduit : on peut considérer que le seul véritable agent communal est le garde champêtre, lorsque d'ailleurs cette fonction existe au sein des communes. Ainsi, Maurice Hauriou précise que : « *(…) dans la plupart des communes, il n'y a pour ainsi dire point de services communaux, car il faut songer que le service de l'état civil, celui de l'instruction primaire, sont des services de l'Etat ; que le service des chemins vicinaux (…) est géré par le département, ainsi que le service de l'assistance médicale gratuite (…), que le service de la liste électorale et des élections est dans l'intérêt de l'Etat autant que de la commune. Les seuls services communaux sont : celui des chemins de fer ruraux et des rues urbaines (…), celui de la police ; encore toutes les communes n'ont – elles pas un garde-champêtre »*[72]. Néanmoins le pouvoir politique – et le système administratif qui en découle – va traverser une période de remise en question, qui va l'obliger à repenser son mode d'organisation.

[72] Hauriou (M), Précis de droit administratif et de droit public, Paris, Dalloz, Coll. Bibliothèque Dalloz, (Notes de Delvolvé (P) et Moderne (F)), (2004).

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

3. La remise en cause du système administratif français.

Bien que ce mouvement contestataire ait pris une plus grande ampleur ces dernières années, la remise en cause du système administratif n'est pas un phénomène totalement nouveau en France. Après les deux guerres mondiales, l'intervention de l'Etat dans des domaines qui, jusqu'alors relevaient de l'initiative privée, était nécessaire à la reconstruction du pays.

Cependant assez rapidement le concept d'Etat providence fut remis en cause, le droit public, sur lequel les services publics se fondaient, connaît une diminution de son influence, l'organisation administrative dans son ensemble perd de sa légitimité (1). Les hauts fonctionnaires deviennent les acteurs principaux de la gestion de l'administration française (2). Cette technocratie montante a souhaité rationaliser les choix d'intervention de l'action publique. Le système administratif et la fonction publique perdent à nouveau de leur autonomie et de leur liberté d'intervention.

3.1. L'intervention étatique ou la crise de l'Etat providence

Dès la fin du XIXème siècle, l'Etat français a commencé à mener des actions interventionnistes dans les domaines économiques et sociaux. Ces mesures interventionnistes n'ont fait que croître au cours de la Première Guerre Mondiale et de l'entre-deux guerres, sous la forme de la création de services publics industriels et commerciaux à l'échelon communal, afin de satisfaire les besoins de la population, dans des domaines non pris en compte par le marché.

A compter de la Première guerre mondiale, l'intervention de l'Etat s'est considérablement développée pour satisfaire les besoins des usagers et de reconstruire le pays. Le champ d'intervention de l'Etat en matière de déconcentration et de centralisation a pris de l'ampleur. Le système administratif français agit en matière de réquisitions des terres, de rationnement alimentaire et d'attribution de subventions aux familles de soldats[73]. ***Après la Seconde guerre mondiale, le concept de l'Etat providence a contribué à un accroissement des structures publiques.*** La nécessité de reconstruire le pays et de poser les bases d'une unité nationale véritable a justifié l'intervention de l'Etat dans les domaines économiques et sociaux. Pour ce faire, ***l'Etat s'entoure d'une administration sur laquelle les différentes activités***

[73] Zelding(T.), Histoire des passions françaises, Tome 2, Paris, Payot, (1994), p.804.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

peuvent reposer[74]. Bien plus qu'un simple arbitre ou un régulateur, l'Etat devient totalement acteur dans les domaines économiques et sociaux[75].

En somme, l'action publique vient de temps en temps suppléer l'action privée – pendant ou après des crises, dans le but de régler des problèmes que le privé ne peut traiter ou gérer seul, soit pour équilibrer certains excès privés, soit pour répondre à des besoins d'équilibrations, soit pour développer des actions économiques de soutien sur des biens collectifs, soit pour mettre des effectifs importants et directement disponibles au service de situations graves par rapport auxquelles il faut réagir vite et massivement (telles que les inondations ou les catastrophes naturelles, etc…).

Cela signifie alors qu'il existe deux catégories de personnels publics (ou deux types d'actions pour ces catégories) : d'une part le personnel recruté pour des missions récurrentes et durables ; d'autre part celui choisi pour des missions occasionnelles à engagement massif. Certains métiers font cohabiter clairement les deux aspects. Ainsi les pompiers se retrouvent à la fois occupés habituellement à une foule de petits services, tout en s'engageant intensivement lors d'incendies. De même, dans des cas de suites de guerre ou de crises longues, l'engagement spécifique et temporaire d'acteurs publics peut prendre un certain temps, après quoi il faut gérer le désengagement, quitte à réaffecter certaines personnes à des tâches nouvelles et opportunes au sein de l'action publique. Cette dichotomie se retrouve encore de nos jours. C'est la raison pour laquelle les employeurs locaux recrutent du personnel statutaire pour occuper des emplois exigeant la permanence de l'action et des agents sous contrat (de droit public et même de droit privé) pour accomplir des tâches ayant vocation à disparaître.

En qualité de membre actif de la relance de l'économie du pays, l'Etat français assuma alors le rôle de la seule entité capable d'anticiper les besoins de ses citoyens et de développer les mesures adéquates pour les satisfaire, l'économie de marché n'était plus au cœur des préoccupations, le bien de l'individu étant le plus important[76]. Mais cet ordre de priorité va s'inverser assez rapidement. Le développement de l'Etat Providence résulte d'une impérieuse nécessité, produit du contexte historique de l'époque. Cette évolution du rôle de l'Etat va avoir un impact sur le système administratif français. L'Etat interventionniste n'est pas remis en cause, mais permet bien au contraire de positionner l'idéologie du service public, comme un élément clé de la puissance d'un Etat. ***En multipliant ses champs d'intervention, l'Etat rend peu clairs les domaines qui relèvent effectivement du service public, de ceux qui***

[74] Thoenig (J.), Dupuy (F.), L'administration en miettes, Paris, Fayard, (1985), p.8.
[75] Rosanvallon (P.), La crise de l'Etat providence, Paris, Seuil, (1992), p.22.
[76] Laufer(R.) et Paradeise(C.), Le Prince bureaucrate, Paris, Flammarion, (1982), p.131.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

se rapportent aux activités d'intérêt privé. L'action publique perd de sa pertinence[77]et les nouveaux modes de gestion vont davantage restreindre le périmètre de ses compétences.

Le système administratif français va connaître à la fois une remise en cause perpétuelle mais également des crises successives. Les multiples tentatives de réformes de l'administration ont échoué à plusieurs reprises[78]. ***Le déroulement des carrières n'a pas fait l'objet d'un processus de codification et continue sa soumission au favoritisme et à la décision arbitraire.*** En matière de processus de recrutement, les procédés se montrent vétustes et inadaptés aux besoins des services. Il faudra attendre la loi du 19 octobre 1946[79]reconnaissant le statut général des fonctionnaires de l'Etat pour que la fonction publique française, telle qu'on la connaît de nos jours, soit construite. ***Après 1945, le recrutement des fonctionnaires par la voie du concours tend à se développer.*** Le principe d'égalité prend toute son importance au détriment des pratiques de sélection clientélistes. Le concours consacre le savoir et les compétences au simple privilège de la position sociale. Dès lors, une multitude de concours se met en place au sein de la fonction publique.

Néanmoins certaines hautes fonctions conservent un mode de recrutement particulier, c'est le cas des hauts fonctionnaires qui proviennent de l'Ecole Nationale de l'Administration (ENA), du Conseil d'Etat ou des ingénieurs des Ponts et Chaussées. ***On assiste alors au développement d'une fonction publique d'Etat double, avec à son sommet une aristocratie administrative et à la base, une plèbe administrative.*** L'aristocratie administrative possède des privilèges statutaires qui lui octroient une totale liberté de choix dans son recrutement. Ils assurent la direction des écoles qui procèdent ensuite à la sélection de leurs membres et gèrent seuls les carrières de leurs agents et leurs avancements. ***Nous pouvons noter, à l'aide de cet exposé historique, que la modernisation sans cesse remise en chantier ne pose jamais la question des services publics dont on a besoin.*** Ainsi, quels champs d'intervention doivent rester dans la sphère publique ? Et quels sont ceux qui doivent en sortir ou y entrer ? Quels sont les domaines qui relèvent du domaine privé ? Nous pouvons dès à présent remarquer qu'il est sans doute difficile, pour les ministres d'un gouvernement, de remettre en cause les effectifs du personnel sous leur tutelle au sein d'un ministère, mais sont obligés de travailler avec tous les fonctionnaires qu'ils rencontrent sur place. En revanche, ce sont les membres du Cabinet qu'ils peuvent changer afin d'appliquer leur politique.

[77] Bartoli (A.), Le management des organisations publiques, Ed. Dunod, (2005), p.45-72.
[78] Les propositions de réforme du statut général de la fonction publique vont être rejetées jusqu'au projet de loi de 1939, appliquée en partie en 1941, puis remplacé par la loi n°46-2294 du 19 octobre 1946 reconnaissant le statut général des fonctionnaires d'Etat.
[79] Loi n°46-2296 du 19 octobre 1946 reconnaissant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

3.2. La montée d'un mode de gestion technocratique.

Le développement de la technocratie[80] au sein des hautes fonctions administratives va entraîner un glissement des priorités. Les préoccupations de l'administration vont peu à peu s'éloigner de celles des usagers au profit d'une vision de rationalisation des champs d'intervention. Une relecture du partage des missions entre le secteur public et le secteur privé (au service d'une économie qui se pose de moins en moins la question du social) et du secteur public (au service d'un développement administratif et institutionnel dont les finalités ne sont pas toujours très claires, en dehors d'affirmer le pouvoir d'une sphère politique assez souvent centralisatrice). En effet, **le pouvoir se centralise davantage, le personnel de l'Etat se professionnalise et l'administration prend même son autonomie par rapport à l'Etat et devient une entité à part entière.**

Au cours des années 60, l'action publique fonde davantage sa légitimité sur le domaine de la gestion, le discours administratif s'orientant autour de la recherche de l'efficacité des services publics[81]. Des courants de pensée se forment afin de rechercher des méthodes de gestion qui soient les plus appropriées pour organiser l'action publique[82]. ***Les activités relevant de l'action publique sont tellement diverses, que l'organisation administrative se retrouve morcelée, peu cohérente et peu lisible pour le citoyen.*** Son action est de fait plus lente alors que la masse salariale s'accroît, ce qui suscite encore plus d'incompréhension[83]. Le système organisationnel de l'administration française commence à être contesté.

[80] Rouban (L.), « La modernisation de l'Etat et la fin de la spécificité française », R.F.S.P.,vol. 40, n°4, août 1990, p. 526.
[81] Bartoli (A.), Op. Cit., p. 45 – 72.
[82] Seguin (F.), Chanlat (J.), L'analyse des organisations : une anthologie sociologique, Tome 1 : les théories de l'organisation, Paris, Ed. Gaëtan Morin, (1983), p. 7.
[83] Sadran (P.), Le système administratif français, Paris, Montchrestien, (1992), p.52.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

SYNTHESE DE LA SECTION 1

L'administration ne sera aucunement touchée par la Révolution industrielle du XIXème siècle, elle demeurera stable et verra même ses effectifs croître, passant de 250 000 agents travaillant pour l'Etat et les collectivités publiques en 1850, à 500 000 agents en 1900[84]. Mais dès la fin du XIXème siècle, ***la centralisation montre quelques signes d'essoufflement,*** on assiste alors à un retour de la décentralisation[85].

L'arrivée de la Première guerre mondiale et la période de l'entre-deux guerres vont modifier le processus d'organisation administrative, l'Etat va intervenir de plus en plus dans des domaines relevant jusqu'alors de l'initiative privée. Cette évolution va prendre davantage d'ampleur après la Seconde guerre mondiale où l'Etat gendarme laisse place à l'Etat providence. Cette intervention étatique accrue contribuera à acheminer cette réflexion organisationnelle de l'administration française jusqu'à un large processus de décentralisation qui sera consacré dès le début des années 80. La fonction publique territoriale prendra alors toute son importance et son action ne cessera de croître au fil du temps. Le pouvoir politique se trouve alors consolidé.

Néanmoins, le détournement des champs de compétences traditionnelles de l'action publique va susciter une confusion des genres entre les domaines relevant de l'initiative publique de celle du privé et va à terme nuire à la crédibilité de l'ensemble du système administratif français. La multiplication des interventions publiques dans des domaines économiques, où la présence d'un service public local n'est pas nécessaire, a entraîné une remise en cause de l'ensemble du système administratif local. Le pouvoir politique est donc affaibli et doit se consolider.

[84] Thoenig (J.), « L'évaluation, source de connaissances applicables aux réformes de la gestion publique », Actes du colloque « Construire aujourd'hui l'administration de demain », Paris, 14 septembre 1999, OCDE, Document PUMA/SGF n° 99, p. 6.

[85] Lois du 10 août 1871 relative aux conseils généraux et du 05 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

SECTION 2 : LE RENFORCEMENT DU CADRE POLITIQUE DU RECRUTEMENT

Le cadre politique et le cadre administratif recherchent l'un et l'autre à atteindre la satisfaction de l'intérêt général. Cependant les raisons qui justifient cette quête sont différentes. Cela entraîne des interactions entre sphères politique et administrative (§1). Afin que cette dernière n'échappe pas à son contrôle, l'autorité politique a fait usage de moyens lui permettant d'asseoir sa suprématie et la légitimité de son action (§2).

1. Les délicates interactions entre la sphère politique et l'administration

L'interpénétration entre le pouvoir politique et le système administratif semble irrémédiable. Toutefois, on peut se demander si les rôles devant être joués par chacun sont bien délimités (1), il apparaît qu'une relecture des domaines de compétences de chacun soit nécessaire (2).

1.1. Une véritable répartition des rôles entre autorité politique et administrative ?

De prime abord, il semble aisé de distinguer ce qui relève des missions attribuées à la sphère politique, de celles relevant de la sphère administrative (A) ; toutefois, la frontière apparaît poreuse dans certains domaines – comme celui du recrutement (B).

A. Une simple apparence ? [86]

La politisation administrative ou la fonctionnarisation politique, devient à l'heure actuelle le centre de nombreux débats. Le fonctionnaire et le politique ont en commun l'intérêt général et l'efficacité, qui pousse à revendiquer le fait que le fonctionnaire soit totalement fonctionnaire et que le politique soit totalement politique, et ce dans une complémentarité assurant le fonctionnement harmonieux de l'appareil politico-administratif[87].

[86] Gasparini(E.), Gojosso (E.), Introduction historique au Droit et aux Institutions, 3ème Ed. Gualino, (2009), p.341-355.

[87] Actes de la table ronde d'Aix-en-Provence, La symbiose de la modernité : république – nation, CERHIIP, Aix, PUAM, (1997).

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Les rapports entre l'administration et le pouvoir politique reposent sur deux exigences : l'une démocratique qui exige le contrôle de l'administration par le pouvoir politique et l'autre de neutralité qui impose aux administrateurs de servir loyalement le gouvernement quel qu'il soit.

On retrouve ce même ordre d'idée dans la structuration même des organismes publics locaux. La sphère politique (autrement dit les élus locaux) possèdent un mandat provenant de ceux qui les ont choisis pour proposer une politique, des objectifs, des attentes de résultats et des moyens de contrôle. De leur côté, les fonctionnaires ou administratifs territoriaux (recrutés ou nommés, selon le mode de sélection) disposent d'une expertise sur les techniques (ingénierie, instruments de gestion, moyens d'action, etc…) permettant de parvenir aux objectifs politiques fixés. ***En apparence, les deux entités collaborent mais sans pour autant se confondre.*** Cependant, l'interpénétration indiscutable des pouvoirs politico – administratifs est un trait caractéristique de l'actuel régime politique français ; ce qui n'est pas sans poser quelques problèmes.

B. L'intervention de l'autorité politique dans le recrutement des agents publics : un écart de conduite ?

Au cours des différents mandats présidentiels et notamment des nominations qui en ont résulté, le système dit de « l'épuration » avait fait relativement scandale au sein de la société française. Ce procédé trouve application dans la ***nomination d'un personnel administratif partisan et partageant les sensibilités du gouvernement en place.*** On retrouve également cette pratique dans la mutation ou le renvoi de ceux qui ne plaisaient que modérément à la nouvelle majorité – cette forme de politisation partisane conduisant à l'éviction des fonctionnaires placés par les autorités précédentes[88].

Bien que le respect des règles de la fonction publique semble être un frein évident à ce phénomène, il est nécessaire de préciser que c'est parfois sur de véritables bases légales que ce processus se fonde. On a pu évincer, légalement, des agents dont on voulait voir confier le poste qu'ils occupaient à d'autres personnes plus en adéquation avec la philosophie de la majorité. Il s'agit ***des emplois à la discrétion du gouvernement***[89]qui, par leur caractère révocable à tout moment et pour tout motif, constituent une véritable voie de politisation administrative. Le gouvernement tient alors à affecter à des postes à haute responsabilité, un personnel appartenant à la même obédience politique et donc en lien directs avec les politiques

[88] Burdeau (F.), Op. Cit., p. 73 – 74.
[89] Loi n°84-53 du 26 janvier 1984, Op. Cit., Titre II, art. 3-1 et 25.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

dont ils dépendent. La nécessité de placer des hommes de confiance semble alors indéniable à la vue de ce constat. Ce procédé repose sur des critères valables, il s'agit en effet pour les gouvernants de s'assurer de la loyauté des fonctionnaires placés à des postes stratégiques permettant alors une traduction parfaite des politiques menées.

Cela est également vrai à propos des fonctionnaires qui voient par l'intégration des cabinets ministériels une possibilité de progression fulgurante de leur carrière. La critique récurrente de l'administration peut justifier le recours à de tels procédés. Critères valables certes, mais clairement en manque d'objectivité : les ministres ne sont pas seulement des autorités publiques, ils participent bien à leur élaboration. L'enjeu est alors d'orienter l'Administration vers l'exécution des décisions notamment par le choix des hommes ; choix qui va relever de deux critères principaux : professionnels évidemment mais également politique.

Ce critère politique pose problème à plusieurs niveaux : on peut ainsi se demander si l'affiliation partisane représente un véritable gage de compétence ou alors à compétences égales dans combien de cas de nominations ce critère à prévalu. **Faudrait – il alors mieux choisir un Homme de son parti, même inexpérimenté et moins qualifié, qu'un Homme d'un autre bord répondant à des critères plus professionnels ? Ce choix d'Homme de confiance peut également avoir des conséquences sur la gestion même de l'Administration et engendrer des effets pervers tels que le découragement de ceux qui, faute d'allégeance politique, savent qu'ils n'accéderont pas à ces fonctions.**

On observe donc de nombreuses confusions. Par exemple, certains politiques ne sont pas élus mais nommés par d'autres (tels que les personnels du cabinet des élus locaux etc…). Certains Hommes politiques jouent le rôle d'expert (en prenant la place des cadres administratifs). Et réciproquement, certains experts utilisent leurs compétences pour prendre le pouvoir et imposer leurs propres décisions politiques sous couvert de « bonnes raisons ». Ainsi, au cours de nos recherches, nous avons pu observer des agents obtenir satisfaction de la part des élus en prétextant que « l'on ne peut pas faire autrement », « c'est mieux d'agir ainsi », « par expérience, je conseille de », ou « ce serait dangereux de », etc…).

En somme, la question posée reste une question de fond : ***à quels niveaux choisir entre l'allégeance et l'expertise ?***

De prime abord, mieux vaut une certaine allégeance qu'une opposition systématique ou, pire, larvée avec des freinages intempestifs ou des erreurs calculées – à l'instar du mythe de Pénélope défaisant de sélectivité parce que le recruteur se

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

retrouve soumis puisqu'il est dépossédé de la capacité de contestation ou de répartie – alors que le politique, par ailleurs apprécié, se trompe.

D'un autre côté, il est préférable qu'il y ait de l'expertise ou pas, en matière de recrutement, mais encore fait – il choisir quelqu'un de brillant ou de suffisamment compétent pour ce qu'on attend de lui. Au cours de nos investigations, nous avons été confrontés à certains experts d'apparence autonomes, mais derrière ce vernis, se trouvait de l'irascibilité, de la vanité et des potentiels d'erreurs.

En somme, ni l'allégeance, ni le niveau d'expertise n'apportent de solution. Les processus de recrutement demeurent de l'ordre de l'arbitrage subtil. Seul mécanisme de sélectivité qui tend vers l'absurdité repose sur le choix systématique des « siens » aux postes clefs, même si on les sait incompétents. Et cela peut arriver au sein de la sphère locale. Une nouvelle redistribution des rôles de chaque acteur semble indispensable.

1.2. Une nécessaire relecture des rôles attribués entre autorité politique et administrative

La mise en place d'une organisation administrative décentralisée a permis à la fois de consacrer l'autorité politique (A), tout en lui assurant la loyauté de l'ensemble du système administratif (B).

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

A. La prééminence de l'autorité politique au sein du système administratif

Les années 80 marquent un tournant dans l'évolution de l'administration. Celle-ci cesse d'être ***« (…) un modèle à part dans la société : un mouvement de banalisation de la gestion publique se dessine (…) »[90].*** A cet instant précis, les institutions publiques ont recours aux outils développés par le secteur privé. Au cours de cette même période, l'Etat mène une réflexion[91]sur le rôle qu'il a à jouer et sur les limites de son action – on diminue alors les situations monopolistiques publiques afin de se situer en conformité avec les normes européennes. ***L'Etat redistribue également une partie de ses compétences au profit des collectivités territoriales. L'organisation décentralisée se développe de manière considérable.***

Parallèlement à l'émergence d'une réelle décentralisation, ***les élus locaux prennent leur autonomie à l'égard du pouvoir politique central.*** Des gouvernements locaux se créent et mettent en place d'importants projets destinés à étendre l'action publique locale à de nombreux domaines touchant la vie quotidienne des usagers. Les stratégies prennent alors une dimension territoriale.

Le phénomène décentralisateur prend même une ampleur – dépassant le simple stade de l'organisation administrative – dans le sens où il amène l'instauration de ***mouvement de régionalisation et de territorialisation.*** Ces deux mouvements justifient l'intervention de nombreux acteurs venus s'associer aux organisations publiques telles que les organisations privées. Cette décentralisation accrue passe par la contractualisation de projets contribuant au développement des territoires.

Il faut attendre les lois de décentralisation de 1982[92] et 1984[93]pour que s'opère enfin une ***véritable transformation de la relation entre l'administration et les élus,*** avec la fin des tutelles, l'apparition des transferts de compétences et m'émergence d'une véritable fonction publique territoriale. Cette organisation nouvelle a permis à des fonctionnaires d'Etat d'occuper des postes de responsabilité au niveau des grandes collectivités en même temps qu'elle a suscité des vocations de recherche de la qualité de son action pour la fonction publique locale. Ce ne sont plus seulement les hauts postes nationaux mais également les fonctions décentralisées qui sont

[90] Chavas (H.), « Un point de vue sur les consultants en ressources humaines et la modernisation du secteur public en France à compter des années 80 », Mahé de Boislandelle(H.), Bories-Azeau (I.)(Dir.), Les nouveaux défis du manager public, Coll. Management Public, Paris, Ed. L'Harmattan, p.165, (2009).
[91] Bodiguel (J.), « Les fonctionnaires en proie au changement », Gremion (C.), Fraisse (R.) (Dir.), Le service public en recherche, quelle modernisation ? , Paris, La Doc.fr., p.91-101, (1996).
[92] Loi n°82-213 du 02 mars 1982, Op. Cit
[93] Loi n°84-53 du janvier 1984, Op. Cit

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

touchées par ce phénomène. **La R*épublique décentralisée devient ainsi un terrain de prédilection pour les hauts-fonctionnaires souhaitant s'adonner aux responsabilités politiques*[94].**

En outre, nombreux sont ceux qui déplorent cette politisation croissante de l'Administration entravant, sinon son fonctionnement du moins, la réalisation d'un véritable recrutement démocratique affirmée pourtant à plusieurs reprises dans la Constitution Française. Plusieurs solutions sont proposées pour parer ce phénomène ; il serait par exemple intéressant que le fonctionnaire ne puisse plus aussi facilement accéder à une fonction politique, en imposant un choix entre le statut de fonctionnaire et l'exercice d'un mandat. On peut songer dans cette même lignée à renforcer les incompatibilités du code électoral. Une autre possibilité serait de soumettre devant une commission du parlement ou des conseils des élus les principales nominations aux hauts postes de la fonction publique permettant ainsi de limiter les nominations de complaisance et de renforcer la crédibilité et la légitimité des plus hauts responsables administratifs.

Une autre idée germe dans l'institution d'un devoir de réserve plus sévère dans l'expression publique des fonctionnaires tout en leur permettant d'entrer plus facilement en liaison avec le gouvernement notamment en favorisant une plus grande liberté dans les propositions et alertes qui lui sont adressées. Un outil récent ouvre des perspectives pour améliorer la connaissance de la performance de ces hauts fonctionnaires au sein de la fonction publique d'Etat : la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF)[95]qui, en évaluant les actions mises en œuvre, permet d'en vérifier la pertinence et l'efficacité[96]. Cependant toutes ces propositions paraissent vaines, le ministre français occupe un poste que l'on peut assimiler à un siège éjectable, il lui est donc nécessaire de s'entourer d'une force supplantant le pouvoir de l'administration, suspectée de lenteur, de corporatisme et parfois même de résistance. L'instabilité ministérielle accentue donc la politisation des activités administratives et le besoin de s'entourer d'une équipe dévouée.

[94] Chevallier (J.), La Science administrative, Paris, PUF, (2007), p.292-298.
[95] Loi organique n°2001-692 relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001.
[96] En l'espèce, il faut entendre le terme de ***pertinence*** dans le sens de son utilité générale, en somme fallait-il vraiment réaliser ce genre de mission ? De même que nous avons utilisé ***la notion d'efficacité*** dans le sens de la recherche de la performance et des réponses apportées en fonction des attentes. Il s'agit de se demander si cette mission a obtenu les résultats escomptés.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

B. La loyauté de l'autorité administrative à l'égard du système politique.

Pour autant, cet entrelacement du politique et de l'administration ne possède pas que des effets négatifs. L'Administration est dans l'ensemble loyale envers le pouvoir politique, national comme local. Elle est compétente. Il incombe donc peut être au politique de se réapproprier le principe de direction de l'administration pour mener à bien le programme politique pour laquelle il a été élu. Il appartiendrait alors à l'autorité de protéger l'Administration afin qu'il ne lui soit pas imposé de charges inutiles qui ont pour conséquences d'augmenter les difficultés de son fonctionnement. Une meilleure entente serait effectivement gage de meilleure efficience tant dans l'élaboration des textes, que par une moindre résistance. ***Les rapports entre l'administration et la politique doivent être replacés dans le contexte plus général de l'évolution des institutions.*** La progressive dépolitisation de l'administration est un progrès dans la mesure où elle n'a pas nui à la valeur professionnelle et a été un facteur d'équilibre dans la vie publique[97].

Deux voies peuvent alors se dessiner : l'une dans laquelle le système administratif serait doté d'une grande indépendance, les agents seraient alors placés à l'abri des caprices et des tentations de la politique ; ou bien une autre voie où l'administration serait considérée comme un instrument du pouvoir, engagée avec lui dans les incertitudes de la politique**.** La situation d'aujourd'hui est ambiguë. Elle a connu des évolutions contradictoires. D'un côté, cette dépolitisation s'est produite par la soustraction de l'administration au contrôle du pouvoir politique, notamment par la suppression du serment politique et l'apparition du concours. D'un autre, l'administration offre de nombreux avantages aux fonctionnaires qui veulent mener une compagne politique. Celle-ci semble aujourd'hui de plus en plus mêlée à la politique ; ce qui n'est bon ni pour elle ni pour le pouvoir politique. Dans ce cadre, il est alors légitime de se questionner sur les changements qu'elle peut ou va supporter et sur les modalités de ces bouleversements. L'influence politique a continué à prendre de l'ampleur en se munissant d'un dispositif juridique propice à sa mise en place.

[97] Chevallier (J.), Op. Cit., p. 259-266.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

2. Un cadre juridique propice à une autorité politique forte.

L'autorité politique va utiliser le cadre juridique pour renforcer son pouvoir décisionnel. Les modifications du cadre juridique, associées à l'interprétation extensive de ses dispositifs, ont alors favorisé la reconnaissance d'un statut véritable d'agent public (1) et ont permis le développement d'une organisation administrative décentralisée (2)

2.1. Le renforcement de l'autorité politique au travers de la reconnaissance statutaire des agents publics.

Le pouvoir politique a fait usage du cadre juridique pour unifier et consolider le système administratif (A), afin d'aboutir à l'instauration d'un statut pour les agents publics de proximité (B).

A. L'unification du statut des agents publics : l'instauration d'une véritable fonction publique.

Les évolutions issues de la Loi n°46-2294 du 19 octobre 1946[98] avait surtout pour vocation d'unifier les statuts des agents publics, qui jusqu'alors étaient très diversifiés et prenaient la forme d'une multitude de dispositions particulières. L'organisation du territoire devient, dès la fin des années 50, une priorité politique, considérée comme l'un des piliers fondamentaux du processus de modernisation de l'Etat[99]. Ce processus de modernisation de l'Etat aura pour corollaire le développement de l'autonomie du pouvoir local et à terme la mise en place d'une dynamique décentralisatrice.

Une ébauche d'un statut général de la fonction publique a été mise en œuvre avec l'ordonnance législative du 04 février 1959. Ce texte s'inscrivait dans la volonté politique de l'époque de mettre en ordre les systèmes politiques et juridiques des institutions et, ainsi inscrire le statut général de la fonction publique dans la logique constitutionnelle. Il a fallu ensuite attendre le début des années 80, pour qu'un processus de réforme plus profond soit instauré. A cette époque, plusieurs textes législatifs, valables pour l'ensemble de la population française, ont été érigés afin de

[98] Loi n°46-2294 du 19 octobre 1946.
[99] Montain-Domenach (J.) et Brémond (C.), Op. Cit.,p.10

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

résoudre un certain nombre de problèmes sociaux en lien plus ou moins direct avec la fonction publique[100].

L'ensemble de ces mesures a été intégré dans les deux années suivantes au sein de quatre textes législatifs fondateurs[101]. Le système administratif français a connu une période de consolidation structurelle et formelle. Les principaux concepts fondateurs se sont développés au fur et mesure de ces diverses périodes, ce qui a contribué à la construction d'un Etat unitaire fort puis à une fonction publique consolidée.

B. La reconnaissance du statut d'agent public local : l'instauration d'une véritable fonction publique territoriale

A compter de 1946, les collectivités locales se voient conférer un statut à valeur constitutionnelle[102]. L'autonomie locale se confond alors avec la liberté locale. Cette nouvelle conception fut confirmée par la Constitution de 1958 qui réaffirme le principe de libre administration des collectivités territoriales[103]. A côté de sa reconnaissance constitutionnelle, la fonction publique locale a pu fonder sa légitimité sur le développement su statut d'agent public. Dans un premier temps, exclusivement jurisprudentielle (a), cette reconnaissance statutaire a été en mesure de s'appuyer sur des textes de lois environ trente années plus tard (b).

[100] La reconnaissance de l'égalité des sexes (Loi n°82-380 du 07 mai 1982 relative au statut général des fonctionnaires et portant dispositions diverses concernant le principe d'égalité d'accès aux emplois publics), l'exercice des fonctions à temps partiel (Ordonnance n°82-296 du 31 mars 1982 relative à l'exercice des fonctions à temps partiel pour les fonctionnaires et les agents des collectivités locales et de leurs établissements publics à caractère administratif), les conditions d'exercice du droit syndical (Décret n°82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique), la création du congé syndical (Loi n°82-997 relative à l'attribution aux agents de l'Etat du congé pour la formation syndicale du 23 novembre 1982) et l'intégration des agents non titulaires (Loi n°83-481 du 11 juin 1983 définissant les conditions dans lesquelles doivent être pourvus les emplois civils permanents de l'Etat et de ses établissements publics et autorisant l'intégration des agents non titulaires occupant de tels emplois).

[101] Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ; Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ; Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique locale et Loi n°86-33 du 09 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

[102] Titre X de la Constitution de 1946 intitulé : « Des collectivités territoriales », dont l'article 87 précise que « les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils des élus au suffrage universel… ».

[103] L'article 72 précise que : « Les collectivités territoriales de la Républiques sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre – mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa (…). Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils des élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

C. Une reconnaissance jurisprudentielle du statut d'agent public

Le statut d'agent public a trouvé un début de légitimité avec la décision du Conseil d'Etat ***intitulé l'arrêt Cadot***[104]. Auparavant, les agents communaux étaient considérés comme des agents de droit privé, cette décision du Conseil d'Etat va modifier le statut des agents communaux en reconnaissant leur appartenance au droit public, et en consacrant la compétence des juridictions administratives. **Le régime républicain de la fin du XIXème siècle va développer un mouvement de contestation du centralisme étatique, au profit peu à peu de la reconnaissance d'un pouvoir local, avec à sa tête une élite politique locale**[105]**.** Le processus d'émancipation locale est lancé, même s'il faudra attendre le milieu du XXème siècle, pour qu'il prenne une véritable ampleur. Peu à peu, compte tenu du développement des activités des services publics locaux, sous la IIIème République, il s'est avéré nécessaire de légiférer sur le statut des agents communaux.

D. Une reconnaissance légale du statut d'agent public

A la fin de la Première guerre mondiale, le législateur a entériné la décision du juge suprême en reconnaissant le statut d'agent public aux agents communaux . Une réflexion sur la place du personnel des collectivités territoriales a été menée auprès de l'ensemble des agents publics, et sur le rôle joué par la fonction publique territoriale au sein de l'action publique.

[104] CE, 13 décembre 1889, Rec.1148 concl. Jagerschmidt).
[105] Montain-Domenach (J.) et Brémond (C.), Op. Cit.,p. 10.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

E. Le statut d'agent public local

La première loi fut celle du 23 octobre 1919 qui contraint les communes comptant plus de 5000 habitants, de se doter d'un statut pour leur personnel. Cette règle se généralisa à l'ensemble des communes, quelle que soit leur importance démographique, à compter de la loi du 12 mars 1930. Il a fallu attendre la loi du 09 septembre 1943 pour qu'un statut national du personnel communal soit érigé, bien que celui-ci n'ait pas été mis en application.

Cependant, le véritable premier statut des agents communaux a pris naissance avec la loi n°52-432 du 28 avril 1952[106]. Cette reconnaissance du statut d'agent public, d'abord à l'échelon communal, gagne peu à peu les deux autres échelons territoriaux. Au niveau des départements, échelon local créé par la Loi du 22 décembre 1789, les agents publics se voient reconnaître un statut type par un décret du 1er août 1964, même si ceux-ci restent à l'époque des agents publics de l'Etat. La fin des années 50 a été marquée par la volonté politique de mener un processus de modernisation de l'Etat. Cette réforme s'est appuyée sur l'affirmation du pouvoir local, « **la décentralisation change de sens pour devenir une des modalités de la réforme de l'Etat (…)** »[107]. L'administration décentralisée s'inscrit dans la lignée de la conception unitaire du pouvoir étatique, cette imbrication trouve sa consolidation dans les processus de déconcentration et de décentralisation.

A la fin des années 70, la fonction publique territoriale existe bel et bien, mais ne compte qu'un nombre d'agents limité. Il a fallu attendre les années 80, pour que soit reconnu le statut d'agent public local pour les départements et pour les régions. Durant cette période et au cours des trente années suivantes, la fonction publique territoriale va connaître une augmentation massive de ses effectifs, en raison des transferts de compétences progressifs de l'Etat au profit de la sphère locale. Comme nous l'avons vu précédemment, le 13 décembre 1889, la décision du Conseil de l'Etat, appelée ***décision Cadot,*** a précisé que les agents communaux étaient des agents publics. La consécration de ce statut nouveau a rendu nécessaire de mener un questionnement sur la place du personnel des collectivités territoriales parmi les agents publics et par extension celui du degré d'autonomie octroyé à la fonction publique territoriale par rapport à l'autorité étatique.

[106] Loi n°52-432 du 28 avril 1952 relative au statut du personnel des communes et des établissements publics locaux, celle-ci correspondait au Livre IV du Code des communes d'alors.
[107] Montain-Domenach (J.) et Brémond (C.), Op. Cit., p.10.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

3. La pertinence et la marge de manœuvre de l'action locale au sein de l'action politique.

Une comparaison naturelle s'est établie entre les agents des collectivités locales et les agents de l'Etat. Au fil du temps, une réglementation abondante a répondu à une volonté de l'Etat de ***maintenir son contrôle sur le personnel administratif et technique des collectivités locales ;*** inversement, les organisations corporatives et professionnelles ont favorisé les interventions de l'Etat, dans la mesure où lui seul pouvait imposer une règle unique applicable sur l'ensemble du territoire.

Le début des années 80 et l'arrivée au pouvoir de François Mitterrand marque la volonté de **réformer la décentralisation**, en accordant une autonomie locale plus importante, en adoptant l'administration déconcentrée à cette modification des liens entre l'Etat et les collectivités locales et en approfondissant le processus même de décentralisation. La volonté politique de l'époque était de modifier le système administratif français progressivement, Gaston Defferre[108]souhaitant obtenir le soutien des élus locaux dans ce processus réformateur. ***Le pouvoir politique local tend à prendre une ampleur réelle.*** Celle-ci va prendre davantage d'autonomie à partir de la consécration d'une organisation administrative décentralisée.

3.1. Le renforcement de l'autorité politique au travers d'une organisation administrative pleinement décentralisée

A l'heure actuelle, l'organisation décentralisée s'est développée en deux phases, un acte premier se déroulant dès le début des années 80 (A) et un second acte, mis en place 20 ans plus tard (B).

[108] Gaston Defferre, Ministre de l'intérieur et de la décentralisation du 21 mai 1981 au 17 juillet 1984 au sein du gouvernement de Pierre Mauroy.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

A. La décentralisation : acte premier

Le contexte a contribué à la mise en place de la Loi n°82-213 du 02 mars 1982[109]dont la finalité ultime était de renforcer l'autonomie des collectivités locales. Cette prise d'autonomie repose sur trois modalités que sont :

- L'attribution du statut de collectivité territoriale à la région ;
- La suppression de la tutelle remplacée par un contrôle juridictionnel a postériori ;
- Le transfert des exécutifs locaux aux autorités élues : auparavant ce rôle était joué par le préfet qui possédait donc une double casquette à la fois représentant de l'Etat à l'échelon local – dans la cadre de l'organisation déconcentrée – et exécutif local. A compter de 1982, cette fonction est confiée aux Présidents de régions et de départements. Ce phénomène *«* modifie les conditions du système politico-administratif local, en favorisant une large indépendance des acteurs locaux vis-à-vis de l'autorité préfectorale *»*[110]*.*

Contrairement à l'administration de l'Etat, l'autorité politique y exerce réellement le pouvoir hiérarchique. Une sorte de contrôle politique résultant de la double relation directe, d'une part avec les élus, d'autre part avec les administrés, pèse ainsi sur les agents territoriaux, alors qu'il est inconnu dans les services de l'Etat. **Le statut de la fonction publique territoriale exprime un compromis entre deux alternatives opposées, le principe de libre administration des collectivités et la prestation des agents contre l'arbitrage,** c'est-à-dire l'adoption d'un système de fonction publique fermée. Elle ne contient pas la totalité du statut de la fonction publique territoriale ; elle n'est que la partie spécifique en complément des dispositions communes aux fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales contenues dans la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires.

Ces deux lois du 13 juillet 1983 et du 26 janvier 1984 constituent le socle fondateur de la fonction publique territoriale et l'acte premier de la décentralisation. ***Calqué sur le modèle de la fonction publique d'Etat, le statut de la fonction publique territoriale a pu disposer, dès sa création, de la même légitimité que sa sœur aînée et recruter par là même un personnel de qualité.*** Ainsi, contrairement à la fonction publique d'Etat, où les ouvertures de postes étaient soumises à des décisions budgétaires globales de caractère national (c'était le cas, jusqu'il y a peu, pour les

[109] Loi n°82-213 du 02 mars 1982, Op. Cit.
[110] Montain-Domenach (J.) et Brémond (C.), Op. Cit.,p.33.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

universités), la fonction publique territoriale a pu créer ou supprimer des emplois librement, à l'intérieur de chaque collectivité dotée d'autonomie budgétaire et de gestion. Cela tend même à servir de modèle, aujourd'hui, pour certaines fonctions publiques d'Etat, par exemple, depuis 2009, pour les universités[111]. Ces nouvelles dispositions ont également permis d'instaurer une fonction publique territoriale homogène[112], dans la mesure où les agents publics locaux possédaient les mêmes droits et obligations, quelle que soit leur collectivité d'appartenance (commune, département ou région). Néanmoins, en l'état ces réformes se sont montrées insuffisantes.

En outre, la sphère locale mène des processus de recrutement selon le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales – comme nous l'avons évoqué dans notre premier chapitre. Ce principe est posé à l'article 72 alinéa 3[113]de la Constitution ajoute que le législateur assure « la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales ». Le Conseil constitutionnel[114]ajoute que le principe de libre administration reconnaît aux collectivités territoriales un certain nombre de prérogatives dont elles ne peuvent être dépossédées par les centres de gestion de la fonction publique territoriale. Ces prérogatives prennent leur ampleur par l'intermédiaire de l'autorité politique territoriale. Celle-ci possède alors – rappelons-le – le pouvoir de :

- *« se prononcer librement sur les créations et suppressions d'emplois » ;*
- *« procéder à la nomination aux grades et emplois à l'intérieur des cadres d'emplois » ;*
- *« décider des positions statutaires, de la notation, de l'avancement d'échelon et des propositions d'avancement de grade », « (…)de disposer du pouvoir disciplinaire », et « de la possibilité de licenciement pour insuffisance professionnelle » ;*
- *« recruter directement sur les emplois fonctionnels ».*

Cette disposition justifie le recrutement de plein droit sur les emplois fonctionnels par les élus locaux. Concernant ces postes, l'autorité politique en place

[111] Loi n°2007-1199 relative aux libertés et responsabilités des Universités(LRU) du 10 août 2007(JO n°185 du 11 août 2007, p.13468).

[112] Avant cette réforme, les agents publics locaux dépendaient de statuts particuliers qui variaient en fonction de la nature de leur employeur public local. Le statut des agents publics régionaux ne reposait sur aucun texte fondateur, le statut des agents publics départementaux était déterminé par une Circulaire du Ministre de l'intérieur du 1er août 1964, les agents publics communaux, qui représentaient 63% des fonctionnaires locaux, possédait un statut édicté par la loi n°52-432 du 28 avril 1952, dont les dispositions furent inclues dans le Code d'administration communale et en 1977 dans le livre IV du Code des communes.

[113] Dans sa version modifiée par la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003.

[114] Conseil Constitutionnel du 20 janvier 1984, n°83-168 DC, Fonction publique territoriale, Rec. Cons. Const.1984, p.38.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

possède une totale liberté et indépendance dans le choix des recrues. ***Dans ce cas de figure en particulier, on assiste à de véritables processus de recrutement dont les choix se montrent politisés.*** Ceux-ci répondent à des intérêts locaux (services aux « clients » que sont les électeurs, administrés, ayant droit, usagers, etc). Ils doivent aussi s'assurer de dotations budgétaires ad hoc lissées sur un laps de temps suffisant, puisqu'il s'agit de postes publics dont les titulaires sont normalement recrutés à vie. A cette époque, la sphère locale compte déjà 50 000 employeurs différents en charge de plus de 1 million d'agents publics[115]. La finalité de cette réforme des années 80 était d'offrir à la fonction publique territoriale la même légitimité et le même professionnalisme que ceux présents au sein de la fonction publique d'Etat.

Cette réforme de l'organisation administrative française a abouti parce qu'elle offrait aux élus locaux, un rôle renouvelé sans pour autant apporter de précisions sur les transferts de compétences à venir[116]. Les dispositions adoptées, qui vont se succéder ensuite, s'inspirent largement du modèle offert par la fonction publique de l'Etat. La loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale en est la digne illustration. Cependant, ***le statut n'aurait pas dû résulter de l'application des règles concernant les fonctionnaires de l'Etat érigées en modèle, mais de la spécificité de la fonction publique locale, qui repose sur la relation directe avec les élus.*** Ce manque de réflexion a nui à la portée réelle de cette réforme. Bien qu'ayant instauré une organisation administrative décentralisée, l'insuffisance de l'acte premier de la décentralisation a accru le modèle centralisateur du système administratif français.

Historiquement, nous pouvons constater qu'il y a toujours eu en France, plus que dans d'autres pays européens, une volonté centralisatrice (depuis Louis XI jusqu'à Colbert)[117]. La France a été un pays très vite unifié où se sont succédées des monarchies absolutistes. ***Ainsi, dès les années 80, lorsque le système administratif est décentralisé, c'est pour mieux le centraliser ensuite.*** Certes des efforts de délégation (en apparence) sont faits, même si toutes sortes de contrôles sont conservées néanmoins. Un exemple majeur, se retrouve précisément dans le fait que la décentralisation Defferre (des années 80) n'a pas fait diminuer la fonction publique

[115] Schrameck (O.), La fonction publique territoriale, Coll. « Connaissance du droit », Dalloz, (1995), p. 31-34.
[116] Bartoli (A.), Op. Cit., p. 71.
[117] Voir sur ce sujet : Saint-Bonnet (F.), Sassier (Y.), Histoire des institutions avant 1789, Op. Cit. ; Thuillier (G.), Tulard (J.), Histoire de l'administration française, Op. Cit. ; Lebrun (F.), L'Europe et le monde (16ème, 17ème, 18ème siècle), Op. Cit. ; Burdeau (F.), Histoire de l'administration française, du 18ème au 20ème siècle, Op. Cit.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

d'Etat, alors qu'un de ses buts était de faire glisser des effectifs d'Etat vers la fonction publique territoriale. ***Bien au contraire, la réforme Defferre a contribué à développer une organisation administrative décentralisée tout en accroissant l'organisation administrative déconcentrée de l'Etat à l'égard des autorités locales.*** En somme, l'accroissement important de l'appareil politique et administratif régional (issu des lois de décentralisation) n'avait que peu réduit, jusque récemment, le nombre de fonctionnaires d'Etat. Cela a d'ailleurs conduit à des soupçons de développement bureaucratique, de doublons administratifs, voire de conflits d'instances ou de pouvoirs notamment[118].

A la fin des années 80 et au cours des années 90, l'administration publique souhaite se réorganiser en fusionnant certains corps de la fonction publique, en développant une réorganisation par métier – comme en atteste, dès sa création la fonction publique territoriale, subdivisée en filières et en métiers. A cette première phase est venue s'ajouter une étape décentralisatrice supplémentaire.

[118] Chevallier (J.), La Science administrative, Op. Cit., p.496-498.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

B. La décentralisation : acte deux

REMARQUE : VERS PLUS DE DECENTRALISATION ET DE FLEXIBILITE

Les années 90 sont marquées par la crise du modèle administratif Français[119]lequel perd de sa légitimité. Afin de répondre aux attentes grandissantes des usagers, le système administratif français doit revoir son organisation et ne plus obéir rigoureusement à la loi[120], ni même se référer exclusivement à l'intérêt général[121]. Celui-ci « ***(…) doit faire ses preuves sur le terrain de la mise en œuvre*** »[122]. Cependant, même si le système administratif français doit se réformer sur le plan notamment de la gestion des ressources humaines, il ne faut pas omettre pour autant les spécificités aussi bien institutionnelles, organisationnelles que juridiques de la sphère publique[123].

Pour que ce processus d'évolution de l'organisation administrative ait lieu, il convient de mener la réforme sur un double front afin de concilier aussi bien le statut et la voie réglementaire, et aboutir ainsi – pour les agents publics – à un parcours tant professionnel, qu'individualisé[124].

La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003[125] dans son ensemble a pour vocation, quant à elle, d'équilibrer les principes d'unité de la République[126] par le biais de l'autonomie locale et de son organisation décentralisée. ***Cette réforme a démontré qu'il serait nécessaire de clarifier les principes de libre administration et***

[119] Crozier (M.), « Le changement dans les organisations », Revue française d'administration publique (RFAP), n°59, p. 349-354, (1991) ; Louart (P.), « Structures organisationnelles : vers un continuum public-privé », RFG, n°115, p.14-25, (1997).

[120] Chevallier (J.), Loschak (D.), « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », RFAP, n°24, p.679-720, (1982).

[121] Chevallier (J.), « La gestion publique à l'heure de la banalisation », RFG, n°115, p.26-37 (1997).

[122] Rouban (L.), « Le statut de la Fonction Publique », Education Permanence, n°130, p.33-34, (1997).

[123] Pichault, « Les tentatives de modernisation des services publics via la GRH : une perspective contextualiste », Colloque : Quelle(s) GRH pour quelle(s)fonction(s) publique(s), Université de Lille 2, (2006).

[124] Mahé de Boislandelle (H.), Bories-Azeau (I.), Les nouveaux défis du manager public, Coll. Management Public, Paris, Ed. L'Harmattan, p.179, (2009).

[125] Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, commentaires AJDA, 2003, n°11.

[126] Article 1er de la Constitution de 1958 : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale ».

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

d'organisation décentralisée de la République, au nom de la modernisation de l'Etat et du développement des pouvoirs locaux.

Toutefois, il semble que ce souhait ne fasse pas, pour le moment, l'objet d'une révision et d'une inscription constitutionnelle[127]. Ce que l'on peut retenir de la réforme de 2003 est que, même si sa finalité était de renforcer la place des collectivités locales au sein de l'Etat, son contenu est néanmoins peu précis, laissant la possibilité à de multiples interprétations et traduisant alors le « ***refus d'engager l'Etat dans la détermination constitutionnelle de la répartition des compétences*** »[128].

S'inscrivant dans la même mouvance que la réforme constitutionnelle de 2003, ***la loi du 13 août 2004[129] prolonge cette même révision,*** en développant l'action des collectivités territoires. Dans le cadre de la loi de 2004, la notion de transfert de bloc de compétences a été consacrée[130]. Bien moins qu'un transfert total, il s'agit surtout d'un partage des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, ce qui tend à nuire à la portée des décisions prises par les autorités locales. *« Le législateur opte plutôt pour l'évolution, l'adaptation et la contingence. Les transferts de compétences laissent au législateur le choix de solutions qui, faute de principes clairs de répartition, favorisent une co-intervention plutôt qu'une répartition »[131].* Dès lors, lorsque les interventions locales seront assimilables à des actions dans des domaines d'intérêts nationaux, ***l'Etat pourra reprendre le contrôle de ces actions, en diminuant par ce biais la portée de leur décision. De nouveau, face à une volonté politique affichée d'accroître la décentralisation, on retrouve en parallèle l'octroi d'un rôle prépondérant joué par l'Etat.*** On peut donc estimer que la loi de 2004 ne rompt pas avec les réformes des années 80, qui correspondaient à l'acte premier de la décentralisation, sans apporter non plus de clarification complémentaire par rapport à la réforme de 2003.

Ces dernières années, ***le législateur a souhaité professionnaliser davantage encore la fonction publique.*** Les départs massifs à la retraite des prochaines années et les transferts de compétence de l'Etat vers les collectivités locales et leurs établissements ont sans doute contribué à une accélération du processus réformateur pour permettre à l'ensemble de la fonction publique d'anticiper les mutations qui vont bouleverser son fonctionnement à moyen terme. Cette nouvelle mouvance a suscité une réorganisation tant organisationnelle que structurelle de la part des

[127] Rapport de la commission P.Mauroy, « Refonder l'action publique locale », La Doc.fr.,(1999) ; Rapport de la Commission sénatoriale J-P. Delevoye, « Pour une République territoriale », (Juin 2000).
[128] Montain-Domenach (J.) et Brémond (C.), Op. Cit.,p.56.
[129] Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locale, dénommée Acte II de la décentralisation ; Décision n°2004-503 DC du 12 août 2004, JO du 17 août 2004, p.14648.
[130] On pouvait déjà retrouver l'appellation de « bloc de compétences »dès la réforme de 1983.
[131] Montain-Domenach (J.) et Brémond (C.), Op. Cit.,p. 239.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

employeurs locaux. ***La sphère locale recherche toujours les compétences techniques de la part de ses agents, mais elle attache depuis une importance majeure aux compétences managériales, associées aux capacités d'adaptation et même d'anticipation de sa ressource humaine.***

Les recruteurs locaux modifient leurs comportements, mais aussi leurs approches et leurs méthodes en matière de recrutement. La recherche de l'expérience professionnelle prend le pas sur la simple logique statutaire, ***une révolution culturelle commence à être amorcée.*** Cette volonté du législateur s'est à nouveau exprimée à l'occasion de la consécration des contrats à durée indéterminée dans la fonction publique territoriale[132]. **Le recrutement par la compétence prend place.**

Enfin, dans le contexte de modernisation de la fonction publique, deux lois très récentes ont été votées. La finalité est de réformer la fonction publique en général pour l'une et la fonction publique territoriale, en particulier pour l'autre. Il s'agit de la loi de modernisation de la fonction publique du 02 février 2007[133] et la loi relative à la fonction publique territoriale du 19 février 2007[134]. Quatre thèmes successifs y sont abordés : la formation ; la mobilité et les mises à dispositions ; les règles de déontologie et les échanges public-privé ; la simplification des règles concernant le cumul d'activités. **La volonté du législateur est d'aboutir à une gestion des ressources humaines plus dynamique et plus efficace.**

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences y est consacrée. Il s'agit en l'espèce du rôle des centres de gestion et l'adaptation du recrutement aux besoins des employeurs publics et à son exigence de diversité, qui passe notamment par l'emploi des personnes handicapées. ***Telles que ces deux lois ont été rédigées, on peut considérer que le débat institutionnel est resté en suspens, sans apporter de réponses aux multiples questions posées. A force de prôner la prudence, les résultats de ces réformes sur le plan institutionnel s'avèrent bien en deçà des attentes de la fonction publique territoriale en particulier.*** Même les décrets[135], qui ont suivis ces deux lois, se sont avérés décevants. La fonction publique et l'organisation du système administratif dans son ensemble montrent de multiples défaillances.

---

[132] Ordonnance n°2005-901 du 02 août 2005 relative aux conditions d'âge dans la fonction publique

[133] Loi n°2007-148 relative à la modernisation de la fonction publique du 02 février 2007

[134] Loi n°2007-209 relative à la fonction publique territoriale du 19 février 2007

[135] Décret n°2007-1828 du 24 décembre 2007 modifiant certaines dispositions relatives aux emplois fonctionnels et à certains statuts particuliers de catégorie A ; Décret n°2007-1829 du 24 décembre 2007 modifiant plusieurs dispositions du décret de 1988 relatif aux non- titulaires de droit public ; Décret n°2007-1845 du 26 décembre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de la fonction publique territoriale ; Décret n°2007-1846 modifiant le décret n°85-397 du 03 avril 1985 et relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

SYNTHESE DE LA SECTION 2

Après quelques velléités de mise en place d'une émancipation locale, l'année 1946 marque le départ d'un processus décentralisateur et reconnaissance de l'existence d'une fonction publique d'Etat. La multiplication de l'interventionnisme étatique, après la Seconde guerre mondiale, a contribué à développer le système administratif français.

La montée en puissance de l'organisation administrative française a nécessité la mise en place du statut général de la fonction publique. Après une reconnaissance jurisprudentielle, le législateur a confirmé la consécration du statut d'agent public pour les agents des collectivités locales en particulier. Calquée sur le statut de la fonction d'Etat, la fonction publique territoriale va posséder dès le début des années 80 une légitimité et un statut propre. **Une organisation administrative décentralisée** au côté de laquelle se situe une organisation administrative déconcentrée, ***se met en place. L'ensemble de ces actions a contribué à asseoir l'autorité politique*** au sein de la fonction publique territoriale.

La double organisation administrative, à la fois déconcentrée et décentralisée, n'a cessé de prendre de l'ampleur à tel point que **le système administratif français se heurte à nouveau, actuellement, à une crise de légitimité.** Même si son existence n'a jusqu'alors jamais été remise en cause, il n'en demeure pas moins qu'une nécessité de réformer cette organisation s'impose. Les diverses réformes qu'a pu connaître la fonction publique se sont avérées imprécises et même décevantes. ***Le processus de décentralisation administrative a suscité des effets ambigus, dans le sens où paradoxalement il a permis de pérenniser en partie une certaine concentration administrative, dupliquée par des fonctions d'Etat et insuffisamment dotée en moyens juridiques d'action, notamment pour la gestion des ressources humaines.*** Ces réformes successives semblent alors prescrire des remèdes, sans avoir en amont étudié les maux.

Actuellement, les employeurs locaux recherchent de nouvelles méthodes pour gérer différemment sa ressource humaine et ainsi améliorer la qualité de son action auprès des usagers. Dans le but de préciser l'action publique de proximité et de lui offrir un nouveau dynamisme, les organisations publiques locales se sont fixées de nouveaux objectifs, il s'agit de la recherche de la performance, de l'efficacité et de l'efficience.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

CHAPITRE 3 – LE CADRE MANAGERIAL DU RECRUTEMENT : LA PROMOTION DE LA PERFORMANCE ET DE LA QUALITE DE L' ACTION ADMINISTRATIVE.

Compte tenu de l'évolution et de l'accroissement des compétences de la fonction publique territoriale, l'action publique locale cherche à répondre aux besoins des usagers avec rapidité, efficacité et avec des ressources financières limitées. C'est dans ce cadre, que la sphère locale souhaite atteindre la performance, sans pour autant nuire à la qualité du service public de proximité.

Le recrutement constitue la première étape nécessaire au développement de la performance et de la qualité de l'action administrative. Ces processus attestent de la capacité de l'employeur local à s'entourer de la ressource humaine susceptible de s'impliquer[136]. L'emploi public local tend actuellement à privilégier les compétences au lieu et place de l'ancienneté des agents. Les objectifs des processus de recrutement se retrouvent modifiés et cherchent à atteindre une logique de résultats et de la performance.

On comprend toute l'importance du cadre managérial au sein de cette quête. Cependant, pourquoi mener un processus de modernisation ?[137] Moderniser la fonction publique territoriale devrait résulter d'une volonté politique : mais est-ce réellement le cas ?

Cette volonté réformatrice semble s'inscrire dans une démarche de recherche de la performance qui sert un double intérêt [138]. Tout d'abord, un intérêt pratique qui est celui de poursuivre la réforme de l'administration, tout en procédant en parallèle à la relance de la décentralisation, en clarifiant, par exemple, les compétences de chacun. Le second intérêt est plus général et tente de répondre à la question suivante :

Est – il possible de réformer l'administration en modifiant exclusivement ses outils, voire son fonctionnement, sans pour autant modifier au préalable son organisation, ses missions et par là même sa culture ?

[136] Chaminade (B.), Guide pratique des RH et compétences dans une démarche qualité, Paris, Ed. Afnor, (2008), p. 363.
[137] Guillaume (H.), Dureau (G.), Silvent (F.), Gestion publique, L'Etat et la performance, Paris, Presses de Sciences politiques et Dalloz (2002), p. 23-27.
[138] Guérard (S.), Scaillerez (A.), « La GRH est-elle au service d'une gestion publique plus performante ? », Annuaire GRALE 2008 – Ed. CNRS, p. 27.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

La modernisation de la fonction publique territoriale peut être mise en œuvre par le biais du développement d'outils en ressources humaines qui se veut performant[139]. La gestion publique locale cherche à préserver avant tout la qualité du service public. Celle-ci est-elle compatible avec une quête de la performance ? Existe-t-il une incompatibilité entre service public et performance ?

Avant même de répondre à ces questions, il va être nécessaire de déterminer précisément ce que l'on entend par performance publique et par la qualité de l'action administrative. On peut déjà préciser que moderniser la gestion publique nécessite la mise en place en amont d'une démarche qualité, puis une fois le processus réformateur enclenché, celle d'une culture du résultat. Cette culture du résultat est accompagnée d'indicateurs de résultats fiables, et d'une série de réformes. On constate que les réformes de l'action publique locale française n'ont presque jamais fait l'objet de réflexions sur les modifications des méthodes de gestion, mais résultent simplement d'un discours politique. La modernisation de l'administration dépasserait la simple efficacité économique et la recherche d'économies budgétaires[140]. De même, elle semblerait contribuer à la réalisation des objectifs politiques qui l'ont inspiré, c'est-à-dire la volonté de transparence, le renforcement du contrôle démocratique par le citoyen, la propagation d'une culture managériale à tous les échelons de l'administration, ainsi qu'une meilleure lisibilité et une mise en cohérence des politiques publiques.

Au *sein de la fonction publique territoriale, une relation entre la sélectivité des agents et leur niveau de performance tend à se développer***.** En somme, un candidat dont le parcours professionnel apparaît comme performant pourrait être recruté par l'employeur local. Selon le même ordre d'idée, un agent déjà en place dans l'institution locale – et dont le travail semble performant – pourrait connaître une évolution plus rapide de sa carrière, de ses responsabilités et de sa rémunération.

Le processus de modernisation de la fonction publique territoriale est en marche depuis plusieurs années, sans connaître les résultats escomptés. Les réformes menées jusqu'alors paraissent plutôt décevantes. Il semble que tous s'accordent à mettre la performance au centre de l'action publique locale, mais pas nécessairement en ayant mené une réflexion en amont sur l'intérêt d'une telle quête (Section 1). Toutefois, si la performance est présentée comme l'objectif à atteindre, constitue-t-elle pour autant la solution à la recherche de modernisation de la sphère locale ? D'ailleurs, cette exigence

[139] Guérard (S.), « Les spécificités de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique territoriale », Revue Lamy Collectivités Territoriales (RLCT), mars 2007, n°22, p. 59-64.
[140] Guillaume (H.), Dureau (G.), Silvent (F.), Gestion publique, L'Etat et la performance, Paris, Presses de sciences politique et Dalloz (2002), p. 23.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

de performance répond-elle aux nécessités de l'action publique locale et aux attentes de ses usagers – telle que la recherche de la qualité du service qui lui est rendu (Section 2) ?

SECTION 1 – L'INTRODUCTION DE LA PERFORMANCE ET DE LA QUALITE DANS L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

Afin de moderniser le management public des ressources humaines – et s'inscrire dans le cadre de référence du nouveau management public, les employeurs publics cherchent à atteindre les objectifs de performance et de qualité de son action. L'ensemble de la fonction publique territoriale s'accorde pour obtenir un niveau de performance suffisant, sans pour autant nécessairement mener une réflexion poussée autour de l'intérêt de ces résultats escomptés (1). Quoiqu'il en soit, les employeurs locaux souhaitent professionnaliser leurs processus de recrutement tout en conservant une attitude noble à l'égard de sa ressource humaine. C'est la raison pour laquelle il est indispensable de réfléchir à l'intérêt d'une telle quête(2).

1. La volonté constante de moderniser l'action publique locale : une difficile acceptation de la performance

La volonté de moderniser l'action publique dans son ensemble n'est pas nouvelle. Les réformes souhaitées ne se résument souvent qu'à un plan de communication, destiné à offrir à l'autorité politique en place une image dynamique et moderne (1). On peut établir, comme premier constat, que souvent, aucune réflexion approfondie n'est menée, en amont, sur ces projets de réforme (2). Enfin, le concept de performance semble à première vue bien éloigné des préoccupations des organisations publiques locales (3).

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

1.1. Réformer : un concept pas si moderne et détourné de sa vocation originelle.

Le concept de performance des services publics est aujourd'hui mobilisé dans les discours politiques. **Tout le monde en parle, mais personne ne le définit.** Cette notion est utilisée par toute la classe politique, quelle que soit l'appartenance partisane, pour défendre l'idée d'une réforme absolument nécessaire. La fonction publique territoriale n'échappe pas non plus à la règle. A l'instar de sa sœur aînée, la fonction publique de l'Etat, dont l'ancien Ministre de l'Education nationale, Claude Allègre, avait précisé la nécessité de « *dégraisser le mammouth »*[141]*,*considérant que la « *machine Education nationale »* était trop lourde. Réformer pour le simple fait de réformer n'est pas suffisant. Critiquer afin de justifier une réforme ne revient pas à prétendre que tout va mal. *Il faut établir un diagnostic et, en amont, bien connaître le contexte actuel et les nouveaux besoins, pour apporter de nouvelles réponses.* La réforme de la fonction publique territoriale ne doit pas se faire sans prendre en compte le facteur humain. Il faut réfléchir et démontrer en quoi une réforme est nécessaire.

La volonté de moderniser l'administration est constante depuis Napoléon 1er et s'est développée, au fil du temps, au côté des volontés réformatrices de l'Etat[142]. Cependant, depuis ces dernières années, les processus de modernisation semblent davantage procéder de la volonté politique des élus en place, d'apposer, pour ne pas dire d'imposer, leurs noms sur une réforme. L'autorité politique en place recherche essentiellement à se donner une image positive, en démontrant la venue prochaine d'une avancée, voire même d'un regain de dynamisme. C'est d'ailleurs ce que A. Tardieu démontre lorsqu'il précise que : « *lorsqu'un président du Conseil veut se faire applaudir sur tous les bancs, il lui suffit d'annoncer la réforme administrative, car personne ne sait ce que cela veut dire »*[143]*.* On retrouve ce même processus de communication et d'affichage politique dans le cadre du développement de la démarche qualité. Le plus souvent, les acteurs locaux mettent en avant leur souhait de développer des prestations de service de qualité, mais les résultats tendent à démontrer que la finalité ultime reste essentiellement celle de donner au public l'image d'une structure publique moderne. Tout le monde approuve la nécessité de

[141] Discours prononcé par Claude Allègre, alors ministre de l'éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie, le 25 mai 1998, à l'occasion d'un colloque à la Sorbonne, célébrant le 800e anniversaire de l'Université de Paris.
[142] Chomienne (H.), Le rôle du management dans la modernisation des organisations administratives françaises, Thèse de doctorat ès Sciences de gestion, Université de Versailles Saint-Quentin, décembre 2001, p.74.
[143] Tardieu (A.), L'administration, Que sais-je ?, PUF, (1986), p.119.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

réformer l'administration française dans son ensemble, tant sur le plan de la qualité que de la performance de son action. Les opinions divergent quant à la façon de la modifier et aux éléments à changer.

La plupart des processus réformateurs ont prodigué des remèdes, sans avoir diagnostiqué les maux dont souffre l'administration. En raison de la difficulté de réformer l'Etat, les autorités politiques en place se montrent plus volontiers enclines à modifier le « *fonctionnement des services publics* »[144]. Cela provient du fait que l'engagement réformateur y est moins difficile à mettre en œuvre. En terme de communication, les réformes des services publics sont plus facilement visibles et décelables par les citoyens – usagers. Il semble que ce soit « *en haut que se gère le particulier et en bas que se reconstruit le général* »[145]. La recherche d'une action publique locale de qualité et performance paraît difficile à mettre en œuvre au sein de la sphère locale

1.2. La tentative avortée d'une union entre l'action publique locale et la performance : un manque singulier d'analyses[146]

Les notions de modernisation et de performance constituent les corollaires indispensables du concept de réforme. Avant de toucher la fonction publique territoriale en particulier, la réforme administrative a tout d'abord concerné l'Etat, et principalement le statut général de la fonction publique d'Etat. Cette volonté réformatrice a éprouvé quelques difficultés à se mettre en place. Face aux réticences qu'elle a suscitées, des tentatives d'intégration de la performance ont tout de même été mises en œuvre tant au niveau de l'action publique (A), qu'au niveau de la sphère locale en particulier (B).

[144] Trosa (S.), Moderniser l'administration : comment font les autres ?, Paris, Ed. d'Org.,(1995), p. 230.
[145] Duran (P.), « Moderniser l'Etat ou le service public ? », PMP, vol.11, n°1, mars 1993, p.78.
[146] Kruger (F.), la gestion des ressources humaines publiques à l'heure de la performance, paris, Institut de l'entreprise, Observatoire de la dépense, paris (2002), p.47.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

A. La tentative d'intégration de la performance au sein de l'action publique.

La situation professionnelle des agents publics est « encadré par le droit public »[147]. La norme juridique joue un rôle de premier ordre au sein de la sphère locale. Auparavant, l'Etat se fondait sur son corpus juridique (le droit public), pour éviter que ses modalités d'organisation et de fonctionnement ne dépendent des exigences de rendement. Le droit public était alors considéré comme le garant de l'indépendance de l'action publique par rapport à « *l'idéologie de la performance »*[148]. ***L'autorité publique utilisait le droit public, comme un rempart aux nécessités de rendement.*** A côté de la norme juridique, la performance est désormais considérée comme l'un des standards des Sciences de gestion et devient un enjeu important au sein de la fonction publique territoriale. Le métissage de ces deux éléments amène à la fixation de nouveaux objectifs attendus autant par les élus locaux, que par les agents et les usagers. La quête d'efficacité et d'efficience de l'action publique locale se matérialise.

Les notions de performance, d'efficacité et d'efficience sont très étudiées en gestion et sont aussi très ambigus. Il n'en existe pas de définitions convergentes. C'est pourquoi leur usage est plus politique que scientifique. Il permet de faire passer des injonctions difficiles à justifier. Dans le domaine des sciences de gestion, la performance est souvent utilisée en matière financière, budgétaire ou sociale notamment. La performance d'une organisation désigne en quoi celle-ci répond ou non à ce pourquoi elle a été créée. L'efficacité analyse la capacité de répondre aux objectifs qu'on s'est fixés. L'efficience évalue en quoi on a utilisé au mieux les ressources dont on s'est servi. Par exemple, on peut être efficient (avec un bon rapport coûts/résultats) mais non efficace (avoir réussi ce qu'on voulait faire) mais pas assez efficient (on aurait pu gaspiller moins de moyens pour arriver aux mêmes résultats). Souvent, passer d'un type d'efficacité à un autre (pour s'adapter à son environnement) oblige à passer par une période de moindre efficience (on doit réapprendre à utiliser au mieux de nouveaux moyens).

Ces concepts ont influencé la pensée juridique qui a vue dans l'utilisation du droit « *la possibilité d'un traitement de la performance »*[149]. ***Le droit public et la performance avaient trouvé un terrain d'entente et étaient en mesure d'influencer le***

[147] Taillefait (A.), « Sélectivité et performance dans la fonction publique », Op. Cit., p.171.
[148] Caillosse (J.), « Le manager entre dénégation et dramatisation du droit », PMP, vol.11, n°4, (1993), p. 85 et suivants.
[149] Caillosse(J.), « Le droit administratif contre la performance publique ? », AJDA, (1999), p. 196.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

déroulement de l'action publique. Bien que n'étant pas une catégorie juridique, la performance publique a fait son « *entrée dans la juridicité »*[150]. On la retrouve dès les années 80, dans l'appareillage législatif[151], tout en trouvant une légitimité au sein de la jurisprudence administrative[152], la notion de performance publique devient un élément qui informe, oriente le droit, sans être créé par lui. Cette influence trouve également sa source dans la montée en puissance de l'administration conventionnelle, tout comme dans la construction jurisprudentielle du bilan coût – avantages, ou le principe de subsidiarité par exemple.

Avant que ce processus de modernisation n'atteigne la fonction publique territoriale, un mouvement réformateur a gagné la fonction publique d'Etat et ses services déconcentrés. Dès la fin des années 50, moderniser l'Etat devient une priorité. Cette volonté politique est consacrée à l'occasion à la fois de « *la rationalisation de l'administration déconcentrée »,* mais également suite à la « *création d'un nouvel espace régional ».* Cette idée a continué à se développer avec Léon Duguit et les membres de l'Ecole du service public : la modernisation de l'Etat devait être obtenue par le développement de ses services publics. Les services publics étaient représentés comme nécessairement performants et pour atteindre ce niveau de réussite, tous les moyens aussi bien matériels, que financiers pouvaient être mis en œuvre.

La nécessité de reconstruire le pays, après les événements tragiques survenus au cours de la Seconde guerre mondiale, a justifié le fait que l'Etat devait se doter d'une administration forte, en raison de ce « *concours de circonstance exceptionnelle* »[153]. A cette époque, la réforme administrative avait pour vocation de remettre le pays en état de marche, sans pour autant développer en parallèle une démarche stratégique de quête de l'efficacité.

L' « *(…) unique préoccupation devait être d'accomplir la mission qui leur avait été confiée avec régularité, exactitude, fiabilité, sans s'interroger sur sa pertinence éventuelle ou sur son coût* »[154]. Ce n'est qu'à compter des années 70 et de la crise que connaît le modèle administratif français, que l'on vient à douter de l'efficacité et de l'efficience de l'action administrative. Cette réaction va justifier le développement des processus de privatisation des années 80, ainsi que ceux de déconcentration et de décentralisation, contribuant à l'émergence des statuts de 1982 et de 1983.

---

[150] Caillosse (J.), Op. Précit., p.196.

[151] Art.1, Loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 qui légitime la création d'un service public des transports dans des conditions économiques et sociales avantageuses pour la collectivité.

[152] CE, Sect., 06 mai 1996, Association Aquitaine Alternatives, commentaires Gentot (M.), AJDA (1999), p.29 et suivants.

[153] Quermonne (J.), L'appareil administratif de l'Etat, Paris, Ed. du Seuil, (1991), p.145.

[154] Chevallier (J.), Le service public, Que sais-je ?, Paris, PUF, (1994), p.122.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

B. La tentative d'intégration de la performance au sein de l'action publique locale.

Ce désengagement de l'Etat va perdurer, au cours des deux dernières décennies, renforcer par une volonté affirmée de moderniser la gestion publique et les pratiques managériales qui en découlent. La réforme administrative est en marche à chaque échelon de l'administration – nationale, comme locale. La recherche de la performance se met en place par des mesures qui se veulent efficaces et efficientes. A ce propos, les dénominations ont évolué au cours de ces vingt dernières années. On parle successivement de ***« réformes administratives », « modernisation administrative », « renouveau du service public »***[155] ou bien encore de ***« réforme de l'Etat »***[156]***.*** Quelle que soit l'appellation choisie la quête a toujours été la même : améliorer l'action publique dans son ensemble.

Néanmoins, la notion de performance au sein de la sphère publique locale n'a jamais véritablement fait l'objet d'une étude pour déterminer ce qui se cachait derrière ce concept. ***Avant de développer un arsenal d'outils en matière de ressources humaines, il est préférable d'émettre un diagnostic des maux ressentis par les structures publiques.*** Pour cibler les manques à combler, il est nécessaire de déterminer les besoins à satisfaire, puis de fixer les objectifs à atteindre. Il devient alors primordial de prévoir les résultats attendus. Il faut s'interroger sur la façon de les atteindre et les moyens nécessaires.

De cette simple analyse, il est aisé de déterminer les éléments de la gestion locale à modifier et de trouver les remèdes nécessaires pour les réformer. Ces remèdes pourraient être constitués d'outils de gestion des ressources humaines développés et réfléchis. Toutefois, cette analyse fait cruellement défaut sur le chemin de l'affirmation de la gestion autonome, voire moderne des ressources humaines publiques. Aucune étude n'a cherché à re-déterminer la mission fonctionnelle de l'Etat, et incidemment dans le cadre d'une décentralisation territoriale approfondie, à mettre en œuvre un véritable « Acte II » de la décentralisation.

Pourtant, les collectivités locales et leurs établissements ont mieux compris et plus rapidement que l'Etat, l'intérêt d'une revalorisation et d'une réaffirmation de la fonction « ressources humaines » en leur sein. La recherche de la performance locale semble une réforme bien difficile à mener, d'autant que rapprocher cette notion de celle d'action publique locale paraît être un oxymore.

---

[155] Circulaire du 23 février 1989 relative au « renouveau du service public », publiée au JO du 24 février 1989, dénommée circulaire Rocard.

[156] Circulaire du 26 juillet 1995 relative à « la réforme de l'Etat », publiée au JO du 28 juillet 1995, dénommée circulaire Juppé.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

2. La performance et l'action publique locale : deux notions antinomiques ?

De prime abord, les notions de performance et d'action publique locale apparaissent éloignées l'une de l'autre. D'ailleurs et comme le précise Annie Bartoli, « *dans le langage courant, la performance est précisément le fait d'obtenir un résultat, ce qui sous-entend bien entendu que ce résultat doit être « bon ». Mais qu'est-ce que l'accomplissement d'un « bon résultat » pour une organisation publique ? »*[157].Il est peu aisé d'apporter une réponse ferme et définitive à cette question. ***La recherche de la qualité ne pourrait-elle pas constituer une solution possible pour concilier ces deux notions ?***

La quête de la performance peut représenter un enjeu considérable pour la réforme de la fonction publique territoriale. Il peut s'avérer intéressant d'expliquer le contexte qui a permis de mener une réflexion autour de la performance au sein de la fonction publique territoriale. Ces explications contextuelles vont contribuer à mieux cerner l'intérêt de la notion et sans doute permettre d'en apprécier la signification. L'impossibilité actuelle de définir les contours et les enjeux de la performance ne facilite pas la promotion et le développement de cette notion dans les collectivités territoriales. D'autres freins à son expansion sont également à préciser, tout d'abord, le rejet du modèle de l'entreprise chez certains agents publics.

Il arrive en effet que le simple fait les termes de productivité, d'efficacité, d'efficience et de concurrence territoriale, agace les agents qui revendiquent un traitement du secteur public en accord avec ses spécificités. Certains tabous semblent encore bien vivaces. Les dispositions statutaires confortent les agents publics à rester impassibles face au discours de la performance, en raison de la prééminence de « *la sécurité de l'emploi, la valorisation de l'ancienneté dans le déroulement des carrières, le régime disciplinaire inadapté aux exigences d'une gestion dynamique des ressources humaines (…) », ou bien encore « le système de notation indifférent à la nécessaire rétribution des métiers »*[158]. L'ensemble de ces préceptes concourt à ce que les agents publics considèrent les notions de concurrence, de performance, d'efficacité, d'efficience comme des hérésies, portant atteinte à l'identité même du service public.

[157] Bartoli (A.), Op. Cit., Paris, Dunod, (2005), p.104.
[158] Caillosse (J.), Op. Cit.,AJDA, (1999), p. 200.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

Il ne semble pourtant pas y avoir d'incompatibilité entre les notions de performance et de service public à condition que la performance (qui n'est qu'un moyen d'analyse) soit orientée vers le service public (la seule fin possible pour une organisation publique). De nos jours l'un des problèmes majeurs au sein de la sphère locale provient du fait que la performance soit rapportée à des indicateurs exclusivement budgétaires, lesquels en réduisent ou en dénaturent la portée. A cela s'ajoutent les difficultés à conduire le changement et à motiver les agents, on assiste actuellement à la survenance d'un sentiment de lassitude suite à une succession de changements infructueux. Les agents publics craignent que la recherche de la performance porte atteinte à la qualité du rendu à l'usager. Si l'on étudie plus en profondeur les démarches qualités développées par le secteur privé – dans une volonté d'obtenir une action plus performante – on s'aperçoit que pour beaucoup d'entreprises, la qualité a essentiellement représenté une politique de communication, mais sans résultats réels. Bien souvent, le secteur privé a profité de cette quête de la qualité pour justifier des « *opérations de rationalisation des coûts et des effectifs »*[159].

Peuvent également s'ajouter aux éléments de contestation, la complexité de l'action publique territoriale, le grand nombre des métiers et la définition même du contour des politiques publiques qui peut manquer de précisions. Les partisans de la performance publique perçoivent le droit public, particulièrement les droits administratifs et de fonction publique, comme un obstacle flagrant à la pensée économique et aux libéralismes. Les entreprises, répondant aux exigences du droit privé, sont tenues de maintenir une course effrénée à la performance, alors que les autorités publiques seraient protégées par des règles de droit public, dont elles seraient plus ou moins à l'origine, voire par des situations monopolistiques ou oligopolistiques.

A l'heure actuelle, le statut de la fonction publique territoriale est pointé du doigt comme empêchant d'accéder à la performance, ce qui signifie rechercher l'obtention du meilleur résultat par leurs administrations. La performance semble alors indissociable de l'idée d'évaluation. Il arrive souvent que la performance de l'administration perçue par les usagers ou par les politiques ne concorde pas avec la performance réelle de l'organisation. Cette gestion de la perception renforce la difficulté d'appréhender la notion. C'est en partie pour cette raison que la notion de performance a du mal à se développer dans les collectivités territoriales. Les collectivités territoriales sont d'ores et déjà performantes, mais sans doute pas de la même façon, ou pas assez visiblement, pour satisfaire les usagers et la sphère politique.

[159] Marcel (A.), Réussir la qualité de service, Montréal, Ed. Nouvelles, (1998), p. 1.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Les principaux acteurs de l'action publique réclame la performance nonobstant la qualité de l'action publique locale, sans pour autant en avoir saisi l'intérêt réel pour la fonction publique territoriale.

3. L'intérêt de la recherche de la performance et de la qualité au sein de l'action publique locale.

Nous venons à l'instant de démontrer qu'être en mesure de mettre en œuvre une réforme revient à saisir les maux qu'il convient de guérir. Rappelons que pour l'heure, cette réflexion n'est toujours pas menée. Cependant, il est également primordial de s'entendre sur le choix des termes employés et de maîtriser les concepts clés, en lien avec les processus de réforme. De nombreuses réformes de l'action publique locale se voulait modernisatrice et visait à atteindre la performance, sans pour autant que ce concept soit définie clairement.

L'objectif à atteindre par la sphère locale peut-il être celui de la performance ? La performance publique est-elle une expression envisageable ? La qualité et la performance peuvent-elles devenir complémentaires ? La notion de la performance est très rarement définie avec précision. Elle se différencie toutefois de l'efficacité, de l'efficience, de la rentabilité ou de la compétitivité. La gestion de la performance nécessite des instruments pour la mesurer et des outils pour la mettre en œuvre[160]. Ce défaut d'études prospectives obstrue toute quête de performance.

En somme, la performance publique est-elle envisageable ? La notion de performance s'appuie également sur des repères institutionnels en lien avec l'emploi. ***Le capital humain joue donc un rôle essentiel dans la performance d'une structure.*** Il faut pour cela évaluer, puis former pour pouvoir performer. Il n'est déjà pas aisé de définir la notion de performance au sein d'une entreprise privée, il l'est donc encore moins, lorsque l'on se situe dans la sphère publique. Toutefois, il est possible d'apporter une définition de la notion de performance locale (3), en passant en revue les éléments qui la composent (1) et la façon dont on peut la mesurer (2).

[160] Fericelli (A.) et Bruno (S.), Performance et Ressources humaines, Ed. Economica, (1996), p.2-3.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

3.1. Les éléments constitutifs de la performance[161] : les apports conceptuels[162].

Dans la notion de performance se retrouve l'idée que l'on se fixe des objectifs ou que l'on cherche à atteindre à l'aide de moyens suffisants pour obtenir les résultats souhaités. Cependant, au sein de la sphère publique, les particularités reposent sur le fait que les principaux bénéficiaires de cette quête de la performance sont les usagers. La performance doit se fonder avant tout, sur leurs besoins et sur les résultats attendus. Il ne faut pas oublier que les moyens financiers des collectivités locales sont limités et doivent être gérés rationnellement, dans la mesure où il s'agit d'argent public – même si à lui seul cet indicateur est insuffisant rappelons – le. Pour mieux cerner la notion, il convient de déterminer de quoi elle se compose. Derrière la notion de performance se retrouvent celles d'efficacité, d'efficience ou encore de valeur ajoutée, l'ensemble s'inscrivent dans une démarche qualité nécessaire à sa mise en place.

La notion de performance[163] a été empruntée à partir de 1839 au terme anglais « performance », qui lui-même puise sa source dans le verbe anglais « to perform » qui signifie « accomplir », « réaliser ». Ainsi, dès le XIXème siècle, la performance représentait l'idée d'une réalisation, d'une action dont le résultat obtenu est réel. Plus précisément, la performance s'assimile à l'idée d'agir de la meilleure façon qui soit, pour atteindre un résultat bien précis. On utilise très souvent cette notion pour parler des prouesses sportives d'un athlète. La performance sportive représente alors la réussite remarquable, l'exploit accompli par le sportif de haut niveau. En outre, cette notion renferme également des données chiffrées permettant de déterminer si le résultat obtenu l'a été avec des conditions optimales. On pourra par exemple parler de la performance d'une voiture au travers de sa capacité d'accélération, de sa vitesse et de son niveau de consommation de carburant. La performance ne se mesure qu'une fois l'action réformatrice enclenchée. Le cadrage de cette évolution n'en serait que davantage renforcé si une démarche qualité accompagnait la recherche de la performance.

Une gestion locale performante doit fixer des objectifs à atteindre, en se demandant notamment si ceux-ci répondent aux nécessités de service public ; sont réalisables et pertinents ; prévoir en amont le respect de la qualité des services

[161] Peretti (J.), Gestion des ressources humaines, paris, Ed. Vuibert, (2009), p. 28-32.
[162] Cannac (Y.), Delevoye (J.), La fonction publique à l'heure de la performance : quelle gestion des ressources humaines pour l'Etat ?, Paris, Institut de l'entreprise, Observatoire de la dépense publique, (2004).
[163] Le Robert, Dictionnaire historique de la langue française, Paris, Ed. Robert, p. 1478-1479.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

publics locaux et les résultats escomptés ; puis procéder à une estimation des résultats obtenus. Une fois le degré d'efficacité déterminé, il faut mesurer le résultat obtenu par rapport aux moyens mis en œuvre. Cette deuxième phase, dénommée efficience, est actuellement évalué en plein contexte de transferts de compétence de l'Etat au profit des collectivités locales, sans que les moyens financiers soient toujours à la hauteur de ceux nécessaires à la réalisation de ces compétences.

La gestion locale efficiente est de plus en plus valorisée dans la sphère locale, même si certains l'assimilent à tort à une recherche de la rentabilité, et au-delà à une idée de rendement voire de profit, ou tout simplement d'économie. Or, les employeurs locaux ont à produire, et à produire le mieux possible. L'intégration de la culture du résultat au sein de la sphère locale n'est donc pas impropre. Tout dépend des résultats. Certaines administrations locales se contentent de tourner autour de la notion, ou de persister dans le refus d'intégrer cette culture. Néanmoins, mieux vaut se donner des buts que pas de buts du tout. Il incombe avant tout à chaque organisation de réfléchir, en permanence, à la manière d'orienter son action pour en tirer des résultats qui améliorent « son » service public. A nouveau, il n'y a pas d'incompatibilité entre le concept de service public et celui de performance. La seule difficulté réside dans la nécessité pour chaque institution locale de fixer ses propres objectifs.

La notion de performance ne peut ignorer celle de la qualité. Bien souvent assimilée à tort à un coût exorbitant, mettre en place une gestion locale de qualité semble au contraire moins coûteux que de mener une gestion locale de moindre qualité. Une gestion de faible qualité nécessite de fait des ajustements complémentaires pour pallier des insuffisances qui pourraient survenir du fait de sa non-qualité initiale. Une gestion performante, dans la sphère publique locale, doit s'inscrire dans une démarche de qualité, les deux notions doivent aller de concert.

Enfin, pour mener à bien une gestion locale performante, il est nécessaire d'en mesurer l'action à l'aide d'indicateurs de performance. La recherche de la plus-value, apportée par tel ou tel mode de gestion locale, peut constituer un indicateur de performance. Au sens managérial du terme, utiliser la recherche de la plus-value contribue à mesurer l'impact, la cohérence ou la pertinence des actions menées par la structure publique. Mais, plutôt que d'établir un diagnostic véritable des besoins en matière de ressources humaines, afin d'en déduire la création d'outils adaptés, l'inverse s'est produit. De nombreux outils de gestion des ressources humaines ont été mis en place au nom de la performance, avec l'obtention d'un résultat plus ou moins discutable.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

3.2. La détermination des contours de la définition : la question de la mesure de la performance face aux exigences de l'action publique locale.

Pour aborder ce que peut recouvrir la performance, on peut s'interroger sur les critères permettant de juger le niveau de performance d'une collectivité territoriale. La liste des critères d'évaluation de la performance peut s'avérer exhaustive, on y trouve également la qualité des services publics, le degré d'avancement des projets politiques, le succès électoral, l'attractivité territoriale, la mobilisation des agents, ou encore la capacité de l'administration à se moderniser. Ces critères, pris isolément, s'avèrent trop réducteurs pour véritablement permettre d'évaluer la performance d'une collectivité. Par cette méthode des critères d'évaluation de la performance, on sent intuitivement que la mesure de la performance globale d'une collectivité territoriale pourrait être une juste et subtile combinaison de différents critères présentés ci-dessous. Pour évaluer la performance, il ressort une liste de facteurs globaux de performance définis comme une capacité à :

- Définir des objectifs politiques et les faire évoluer ;
- Piloter le projet politique et les services ;
- Evaluer les actions et politiques publiques ;
- Evoluer et se moderniser ;
- Mobiliser les agents et donner du sens à leur action ;
- Instaurer une culture de la performance ;
- Rendre les services publics locaux au bon niveau de qualité et de coût ;
- Respecter une transparence démocratique suffisante ;
- Et rendre le territoire attractif.

Pour mieux cibler encore la notion de performance locale, passons brièvement en revue la recherche de la performance de l'appareil étatique au travers de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

REMARQUE

L'exemple de la LOLF : les prémices d'une fonction publique d'Etat plus performante

Dans ce contexte, en nous arrêtant quelques instants sur la fonction publique d'Etat, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) devient une évidence ; elle vise à moderniser la gestion de l'Etat depuis son entrée en application dans toute l'administration en 2006. Largement inspirée du concept de nouvelle gestion publique, qui sera abordé par la suite, la LOLF tente de pallier l'un des écueils majeurs de l'ordonnance de 1959, à savoir une culture budgétaire orientée vers les résultats plutôt que vers une logique de moyens. De plus, c'est la première fois que la performance des administrations d'Etat est présente dans un texte d'un niveau juridique aussi élevé, à savoir une loi organique.

En effet, jusqu'alors le thème était abordé au sein de textes de portée juridique très variée (circulaires, guides…). En outre, aucun lien n'était établi entre « ***la ressource allouée et les résultats obtenus par les services de l'Etat*** »[164]. Ainsi, les gestionnaires sont désormais tenus de rendre des comptes sur l'efficacité de l'utilisation des crédits qui leur ont été attribués, rompant ainsi avec le caractère lacunaire du contrôle de performance antérieur à la LOLF. Cette dernière instaure des Projets Annuels de Performance (PAP), qui présentent les actions des différentes administrations pour l'année à venir. L'évaluation des objectifs se fait l'année suivante, dans les Rapports Annuels de Performance (RAP). Ensuite, il est mis fin à une fragmentation excessive du budget de l'Etat qui n'incitait pas à sortir d'une approche quantitative de la dépense et responsabilisait peu les gestionnaires publics. C'est ainsi qu'une nomenclature budgétaire par destination des dépenses est mise en place. Cette innovation fait de la « ***mission*** **»** un objectif de politique publique à atteindre, que l'on décline en « ***programmes*** ». Au sein des programmes, le gestionnaire dispose d'une grande liberté pour ventiler ses crédits, il y a donc un principe de fongibilité et de globalité dans les programmes, orientant de ce fait la gestion publique vers l'efficacité de l'allocation des ressources de l'Etat et généralisant la pratique des crédits de paiement et des autorisations de programme.

La gestion publique devrait donc être radicalement modifiée par des instruments tels que les projets annuels de performance visés à l'article 51 de la LOLF ou les rapports annuels de performance visés, pour leur part, à l'article 54 de cette même loi, car la dépense publique devra désormais être évaluée à la lumière des objectifs qu'elle

[164] Général Baudouin Albanel (sous la direction du), Le management au Ministère de la Défense – Ouvrage collectif piloté par le CFMD (Centre de Formation au Management du Ministère de la Défense) – Paris, Ed. d'organisations, (2004), p.221.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

est destinée à servir. La LOLF s'inscrit dans la logique des anciens budgets de programme. L'idée principale est de découpler les fonctions de l'Etat d'avec ses structures, à travers les missions. Les praticiens s'interrogent encore sur la mise en place de cette loi puisque cette organisation pose encore des problèmes de gestion, notamment de synthèse. D'autres réformes de l'Etat et de son organisation, du statut de la fonction publique, de la comptabilité publique et une déconcentration plus importante seront nécessaires pour permettre à la LOLF d'atteindre ses objectifs.

L'application de la LOLF en matière de ressources humaines au sein de la sphère publique participe à l'intégration progressive de la flexibilité et de la fluidité dans la carrière des agents publics. La notion de performance publique s'est donc imposée dans le paysage de la fonction publique de l'Etat en quelques années, elle gagne l'ensemble des fonctions publiques, particulièrement la fonction publique territoriale, objet de notre étude.

Après avoir déterminé ses éléments constitutifs et avoir dessiné les contours du concept, il est envisageable de tenter de définir la notion de performance et de vérifier si ce concept est compatible avec l'action publique locale.

4. Tentative de définition de la performance : une notion transposable et applicable au sein de la sphère locale ?

Arrêtons – nous simplement à la définition la plus basique de la notion, que l'on retrouve dans la plupart des dictionnaires et encyclopédies. La performance se définit comme le « ***résultat chiffré obtenu dans une compétition*** », puis comme « ***la réalisation d'un acte de parole par une personne*** », et enfin, comme le ***« résultat optimal qu'une machine peut obtenir ».*** Si on adapte cette définition aux

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

particularismes de la fonction publique territoriale, on s'aperçoit que la volonté d'améliorer la qualité des services publics, de maîtriser les coûts, de respecter les délais, qui sont des composantes à part entière de la performance n'est pas une nouveauté pour les collectivités. Cette effervescence autour de la notion doit être davantage considérée comme une continuité que comme une rupture. Or, les objectifs de performance, et la culture du résultat qui en émane, continuent d'être stigmatisés, la performance publique est un sujet qui conduit souvent à des positions caricaturales, trop souvent idéologiques. Tout le monde possède un avis sur l'action publique et son niveau de performance. Préciser davantage les objectifs de performance est donc un préalable nécessaire et conduit à mieux appréhender la notion.

De plus, un complément de définition peut être apporté en se fondant sur la vision de la Cour des Comptes. D'après la Cour des Comptes, la notion de performance correspondrait aux « ***résultats obtenus par l'usage des dépenses publiques. Ces résultats seraient à apprécier par des travaux d'enquête et de contrôle et, parfois, à mesurer par des indicateurs*** ». La définition proposée par cette honorable institution est assimilable à l'idée de contrôle de l'efficacité, voire à l'idée d'efficience, qui s'impose dans les démocraties occidentales depuis quelques décennies. Depuis le développement de l'influence anglo-saxonne sur notre culture administrative, les idées d'évaluation des politiques publiques, de performance publique et d'efficience se sont imposées. Par les biais de l'Union Européenne, la mondialisation, la gouvernance et les organisations internationales, le Fonds Monétaire International (FMI) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), par exemple, la notion de performance publique s'est imposée à notre vision française de la mise en place des politiques publiques. Pour autant, il ne faut pas penser que l'administration publique n'avait pas à cœur de réaliser sa mission de la façon la plus performante possible ; depuis toujours cette notion est sous-jacente à toute activité de l'administration. Le fait d'essayer une politique dans un département précis et de juger cette même politique avant de la généraliser à l'ensemble de la France participe de cette volonté de performance.

La performance d'une collectivité territoriale pourrait être alors définie comme un équilibre entre ces différents facteurs. Une collectivité territoriale performante serait une collectivité qui parvient à combiner ces différents facteurs globaux de performance pour servir son projet. « Etre performant pour une collectivité territoriale, c'est parvenir à définir le périmètre de ses actions publiques (grands projets, engagements électoraux, services publics rendus), d'en assurer une fourniture à un niveau de qualité et de coût défini préalablement, avec des moyens et ressources prévus à cet effet, en se dotant d'un dispositif de pilotage ayant notamment l'objectif

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

d'évaluer et d'alerter, tout en assurant un juste et difficile équilibre entre les différents acteurs »[165].

Cette définition globalisante de la performance des collectivités territoriales met en évidence la complexité et tente d'intégrer l'ensemble des problématiques, mais reste finalement peu opérationnelle. Elle montre simplement que vouloir être performant, c'est vouloir prendre dans leur ensemble les facteurs de la performance. Si cette approche multidimensionnelle est nécessaire parce qu'elle donne une vision suffisamment large pour le pilotage de l'organisation, elle n'est pas suffisante. Cette définition a néanmoins le mérite d'intégrer dans la notion de performance, la recherche en amont d'un niveau de qualité et de maîtrise des coûts. Derrière une prestation de service se retrouve à la fois l'idée de qualité, mais également de quantité, de coût et de disponibilité. La quantité et le coût sont deux éléments liés l'un à l'autre, dans la mesure où plus la prestation confère à l'usager une offre importante pour un coût limité, plus son degré de satisfaction est grand. De même, la relation à l'usager est essentielle. Un agent public sachant se rendre disponible accroît le contentement de l'usager et améliore l'image du service public et de son action. Dès lors, on peut admettre qu'un service public sera jugé de qualité si l'ensemble des éléments précités – quantité, coût et disponibilité – gravitent autour de lui. Ces exigences s'inscrivent dans la lignée des composantes de la notion de performance. ***Cela atteste donc bien que les deux concepts peuvent aller de pairs et sont conciliables.***

Il faut parvenir malgré tout à affiner cette notion de performance globale en performance locale. Les collectivités territoriales, qui semblent les plus avancées, sont celles qui privilégient le pragmatisme (celles qui ont développé une véritable culture de l'efficacité, sans pour autant s'interdire toute démarche globale de modernisation de leurs services). Etre performant, c'est donc fixer un cap et prendre un ensemble de mesures destinées à améliorer la performance dans une multitude de domaines. On se situe alors dans un modèle éclaté de la performance. Elle n'est pas l'unique responsabilité de l'exécutif local, elle est aussi, et surtout, l'affaire de tous, à chaque niveau hiérarchique de la collectivité, pour chaque action réalisée**.** La performance est avant tout comportementale et culturelle. Il semble que ce soit la combinaison des actions de modernisation d'une collectivité qui en fasse une structure publique performante.

[165] INET, AFIGESE, ACUF, Guide du pilotage de la performance au sein des collectivités territoriales, dit Guide « AFICUF », (05 octobre 2006), http://www.inet-ets.net/inet_2006/files/atelier_20.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

SYNTHESE DE LA SECTION 1

Toute évolution, toute réforme suppose du temps, ***réformer revient donc à se donner le temps d'agir.*** Mais avant d'établir des réformes, encore faut – il savoir quels services publics nous souhaitons voir se créer ou disparaître. La thématique de la qualité des services publics n'est pas à ignorer. Pour réformer, il faut faire participer l'ensemble des acteurs concernés par la réforme. Il faut donc communiquer en interne et en externe[166].

Il semble que les volontés de réformes successives ont été mises en œuvre sans avoir nécessairement analyser les maux, sans même d'ailleurs définir réellement les besoins des usagers et des agents publics. Les réformes menées n'ont pas pris le temps de connaître et donc d'atteindre le niveau de performance publique qui pourrait être souhaitable pour l'avenir. ***On peut également se demander si, ce qui empêche, ou rend difficile la réforme de la fonction publique dans son ensemble, ne pourrait pas résider dans le fait que celle-ci ne possède pas de régulateur comme une entreprise privée.*** Ainsi, lorsqu'au bout d'une année, une entreprise n'obtient pas de bons résultats, elle devra en tirer les conséquences et décider d'éventuelles suppressions d'emplois par exemple, la fonction publique ne possède pas de tels régulateurs. ***Au sein de la sphère locale, la performance se met en place pour juger de la qualité du travail individuel de chaque agent, l'approche collective de la notion est écartée.*** Pour l'heure, l'approche retenue par les collectivités locales et leurs établissements publics s'écarte de celle qui est mise en œuvre au sein du secteur privé.

L'action publique doit se montrer collectivement plus performante. On se situe, dans un contexte de pleine mouvance et de compétitivité, où l'action publique doit être davantage efficace, tout en respectant le droit et en répondant aux exigences multiples des usagers. La puissance publique est devenue aussi nécessaire que fragile. Les résultats obtenus par les réformes successives semblent ne pas avoir amélioré la qualité des services publics, ni même l'action publique dans son ensemble. Bien au contraire, les réformes menées jusqu'à présent paraissent entraîner une confusion des genres, dans la mesure où cette recherche de la performance publique semble avoir semé le doute dans les esprits. Il est alors nécessaire d'étudier les effets de l'intégration de la performance au sein de l'action publique locale.

[166] Communiquer en externe pour ses propres agents publics possède de multiples avantages. Ainsi, en utilisant la mass média, l'agent public aura davantage tendance à respecter la réforme, bien plus que si l'information ne passe qu'en interne.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

SECTION 2 – LES EFFETS DE L'INTRODUCTION DE LA PERFORMANCE ET DE LA QUALITE AU SEIN DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

L'arrivée de la performance au sein de la fonction publique territoriale n'a pas laissé insensible les principaux intéressés. Même si les craintes du départ tendent à disparaître, l'accueil jusqu'alors réservé à la performance est loin de se montrer chaleureux et les réactions épidermiques ne sont pas encore si lointaines (1).

Afin d'accentuer la percée de la performance, celle-ci tend à s'intégrer pleinement au sein de l'action publique locale et particulièrement par ses processus de recrutement. La compétence du personnel membre de la fonction publique territoriale et la professionnalisation de son action deviennent un double enjeu majeur (2).

1. Les effets de l'intégration de la performance et de la qualité au sein de la fonction publique territoriale : la réaction des acteurs locaux.

La sphère locale semble, pas à pas, accepter l'introduction de la performance afin d'atteindre une qualité sans précédent au sein de son action. La méfiance initiale des acteurs locaux (1) laisse désormais la place à une acceptation progressive de cette nouvelle forme de pensée (2).

1.1. La réticence des acteurs locaux face à l'arrivée de la performance.

La recherche de la performance au sein de la fonction publique territoriale entraîne des réactions, parfois difficiles, de la part des principaux acteurs de la sphère locale. L'action publique locale est mise en œuvre par les agents publics locaux au bénéfice des usagers. La performance et la qualité de l'action publique locale auront une incidence auprès de ces deux catégories de public. Les liens qu'entretient la sphère locale avec ses agents publics (A) et les usagers (B), tendent à se modifier.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

A. La crise identitaire des agents publics : une quête de la performance inavouée ?

La fonction publique territoriale, à l'instar des deux autres fonctions publiques, cache une réalité souvent oubliée, elle représente un ensemble d'hommes et de femmes au service d'une autorité, chargée d'appliquer des politiques et décisions. La rhétorique semble principalement porter sur la place de l'agent dans l'institution. L'objectif avoué des réformes actuelles de la fonction publique est de garantir le même niveau de service public avec un nombre de fonctionnaires en baisse, même si actuellement cela n'est le cas au sein de la fonction publique territoriale[167].

Cependant, le contexte actuel révèle l'installation d'un malaise au sein des agents publics qui entretiennent avec leur administration d'accueil, une relation parfois difficile. Dans un contexte socio-économique où posséder la sécurité de l'emploi est une denrée très appréciable, et sur le point de se raréfier, *les fonctionnaires territoriaux, à l'instar de leurs homologues des deux autres fonctions publiques, connaissent un sentiment d'exclusion et de déprime*[168]. Ces ressentis, proviennent du fait que le contexte actuel fait l'apologie d'une logique de la performance et de la rapidité d'exécution, dont le secteur privé serait la figure emblématique. Un complexe d'infériorité des agents publics par rapport aux salariés du secteur privé émerge et amène les agents publics à douter du bien fondé et du sens de leur action. Leur malaise se retrouve dans les rapports entretenus avec la technocratie, qui multiplie les textes, et l'administration de terrain qui les applique. Cette remarque n'ignore pas non plus le fait qu'un agent public peut être tantôt technocrate et tantôt agent de terrain, ce qui rend la situation d'autant plus schizophrénique. *L'outillage technologique de la mesure et de l'évaluation des performances va sans doute devenir inévitable au sein de l'administration locale.* Une réflexion en amont doit être menée.

La crise identitaire des agents et leurs craintes et colères à l'encontre de la performance sont de trois niveaux :

- **Celui d'un déni de la notion de performance,** dans la mesure où les agents se retrouvent contraints à être performants, cela signifie donc qu'ils ne l'étaient pas avant. Ce constat dénote alors un soupçon d'insuffisance de travail chez certains agents, accompagné du sentiment selon lequel le travail est mal

[167] Au sein de la fonction publique territoriale, la tendance est au maintien des effectifs, comme nous le verrons dans le développement de notre chapitre.
[168] ENA, La GRH, condition de l'efficacité des administrations publiques, séminaire d'administration comparée de la promotion Averroes (1998-2000).

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

coordonné ou mal orienté (en raison de gaspillages non d'efforts, mais de coordination et de finalisation des activités physiques). On comprend alors que certains agents s'offusquent de telles suspicions ;

- **Celui d'une mise en avant d'un modèle privé double problème :** il semble inadapté comme tel à la complexité des services publics et est issu de l'idéologie financière et marchande que contestent beaucoup d'agents ;
- **Celui d'une génération qui ne tienne pas compte des différences des rôles et des contextes** et dont le risque sous-jacent serait de voir émerger une bureaucratisation injuste et inappropriée qui pourrait compliquer le bon déroulement des missions de service public, plutôt que d'en favoriser son bon fonctionnement.

Avant même de rechercher la performance de son action, la sphère locale doit dans un premier temps consolider ses liens en interne avec ses agents[169]. L'idée de performance de l'agent pour le service reviendrait à dire que le fonctionnaire ne doit pas être un frein à l'activité de l'organisation mais plutôt un moteur. Cela ne dépend pas uniquement de sa volonté. Il lui faut pour cela des moyens matériels et des compétences, qui peuvent notamment s'acquérir par des formations. La performance en matière de ressources humaines peut se fonder sur le fait que les agents ont connaissance des objectifs attendus de leur service, voire plus largement de leur structure. Cette lisibilité pourrait contribuer à les rendre plus rapidement efficaces, efficients et performants. La clarté des objectifs à atteindre permet aux agents de bénéficier de repères leur permettant de déterminer où ils se situent dans leur structure hiérarchique et d'apprécier leur marge de progression. Le recruteur va de ce fait être en mesure de déterminer le type de recrue attendue pour pourvoir tel ou tel poste.

En outre, il ne faut pas ignorer que le personnel d'encadrement puisse connaître quelques difficultés en matière d'appréciation des performances. Il s'agit non pas d'apprécier un savoir-faire mais un gain de productivité inhérent à l'agent, en somme un gain de productivité individuelle. C'est la raison pour laquelle, au sein de la sphère privée, récompenser un salarié performant peut se traduire par l'association de celui-ci à l'intéressement financier de la structure ou à une participation aux bénéfices[170]. Afin d'être capable de répondre aux attentes grandissantes des usagers, il semble que la sphère locale souhaite davantage connaître la population qui compose

[169] Vallemont (S), Moderniser l'administration : gestion stratégique et valorisation des ressources humaines, Paris, Ed. Nathan (1991), p.17-24.
[170] Martory (B.) et Crozet (D.), Gestion des ressources humaines, Dunod, Paris, 5ème éd.,(2003), p. 167.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

ses effectifs. On retrouve une autre situation schizophrénique par le biais de la relation entretenue entre l'administration et les administrés.

B. La volonté des usagers : des services publics performants, mais pas à n'importe quel(s) prix.

Un premier constat peut être établi : ***les usagers sont très attachés à leurs services publics.*** Toutefois, la difficulté de la modernisation de la fonction publique territoriale réside dans le fait que le rapport qu'entretient le citoyen avec celle-ci est schizophrénique[171]. En qualité de contribuable, le citoyen accepte très difficilement, voire refuse, dans le contexte actuel, toute augmentation des impôts. En tant qu'usager, celui-ci voudrait davantage de services publics rendus. Le citoyen désire un service public multiple, toujours aussi efficace et de qualité. Il souhaite même vivement que ses enfants deviennent fonctionnaires. Il agit face à la sphère publique, de la même façon que lorsqu'il se trouve face à un autre prestataire, telle une banque par exemple. Les usagers possèdent un comportement consumériste par rapport aux services publics de proximité et ont de ce fait tendance à souhaiter qu'il y en ait une multitude, ils confondent la quantité avec la qualité. Le raisonnement des usagers ne recherche pas la cohérence des services publics ou de leurs organisations, mais plutôt celui d'une maximisation de leurs intérêts.

A cela s'ajoute le fait que la performance au sein de la fonction publique territoriale s'apprécie, selon que le service rendu au citoyen-contribuable est perçu par lui comme répondant aux exigences du lieu et du moment, mais aussi comme assuré dans des conditions d'exigence. On pourrait même évoquer la notion de rapport qualité-prix – qui permet d'adapter à un monde concurrentiel le concept de service public. Le contribuable aura tendance à apprécier les missions des services publics locaux en fonction de la qualité des prestations, des coûts et des délais de mise en œuvre. La Société devient particulièrement attentive à la performance de l'action publique. Elle exige que lui soient rendus des comptes sur les politiques publiques menées. ***Le citoyen se conçoit progressivement comme un consommateur de services publics.*** Cela contraint les collectivités locales, et leurs établissements publics, à communiquer sur les services publics rendus.

Le modèle consumériste de l'entreprise finit par s'imposer aux collectivités territoriales, tout comme à l'Etat d'ailleurs : l'usager-contribuable-électeur devient consommateur. Ce passage progressif du statut d'usager à consommateur est catastrophique pour les services publics, car ces derniers se transforment en instances

[171] ENA, La GRH, condition de l'efficacité des administrations publiques, séminaire d'administration comparée de la promotion Averroes (1998-2000).

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

marchandes, ce qui pourrait favoriser la privation de certains activités publiques. Cette évolution implique une ouverture permanente et une adaptation continue des pratiques et métiers locaux. Le contrôle de la gestion prend alors tout son sens dans la compréhension des spécificités de l'action publique et dans la diffusion d'une culture d'exigence et du résultat. Cela rend d'autant plus difficile d'apporter une définition précise du concept. L'usager-citoyen réclame également une responsabilisation des agents publics, démontrant toute l'importance donnée, ces dernières décennies, à la dramatisation des situations et à la satisfaction de l'exigence sociale[172]. La paix sociale semble être souhaitée, peut-être même achetée, à n'importe quel prix, mais doit-on pour autant brader la puissance publique et ses prérogatives, et même solder les actions de nos services publics et de notre droit public, au nom de la modernisation et de la recherche de la performance ?

Il apparaît néanmoins que les acteurs locaux acceptent peu à peu l'intégration de la performance au sein de la sphère locale

1.2. Une acceptation progressive de la performance par les acteurs locaux.

Les acteurs locaux ont compris que l'action publique locale souffrait de quelques dysfonctionnements (A). En parallèle, des exemples d'introduction de la performance au sein de certaines organisations publiques ont montré des résultats très probants (B). Ces deux constats ont permis une percée progressive de la performance au sein de la sphère locale.

A. Une prise de conscience des défaillances de l'action publique locale.

La gestion des ressources humaines au sein de la sphère publique est défaillante, connaissant quelques dysfonctionnements auxquels s'ajoute la rigidité du statut, et contribue à accentuer le doute qui habite les agents publics[173]. L'administration française a connu des alternances de phase de dynamisme et de ralentissement de ses réformes. Le premier bond en avant résultant du renouveau du service public, souhaité par Michel Rocard en 1989. Ce mouvement fût relancé par la volonté de développer un renouveau dans la fonction publique au cours des années

[172] Garapon (A.), Le gardien des promesses : le juge et la démocratie, Paris, O. Jacob, (1996).
[173] ENA, La GRH, condition de l'efficacité des administrations publiques, Op. Cit.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

90. Il est ainsi nécessaire de sortir de ce flou artistique et de la simple appartenance du fonctionnaire à une catégorie administrative, au profit du développement d'une logique de métiers.

Afin de sortir de ce contexte, certaines structures ont fait le choix de développer des conventions d'objectifs à court ou moyen terme. Le but est d'atteindre des objectifs fixés, tout en se donnant les moyens de les atteindre – détermination d'un budget précis, mise en place d'action de formation en management, établissement d'un niveau hiérarchique composé de ***middle management*** pour une connaissance approfondie de la réalité de terrain. Chaque acteur local a une fonction à remplir dans la recherche de la modernisation et du maintien de la qualité des services publics locaux. Pour ce faire, la démarche qualité doit être formalisée de façon à être connue et reconnue par tous. Chaque agent public doit connaître et comprendre le rôle qu'il doit jouer au sein de cette démarche nouvelle. Des objectifs à atteindre doivent donc être pensés et mis en œuvre pour améliorer les résultats de l'action publique. L'avantage de ce processus managérial est de valoriser les compétences de chacun, de déceler les potentiels de certains et dans un sens large de permettre à chacun de devenir acteur de sa propre carrière. ***A nouveau, on retrouve la nécessité de positionner la ressource humaine au cœur des préoccupations réformatrices,*** lesquelles permettant d'atteindre à la fois la qualité et la performance de l'action publique locale.

Pour ce faire, les organisations locales doivent repenser leur mode d'organisation à l'aide de nouveaux objectifs. Rappelons que « ***(…) l'efficacité implique non seulement l'atteinte des objectifs mais aussi, d'une façon quasi-indissociable, l'efficience, c'est à dire un résultat obtenu de la manière la plus économique possible*** »[174]. Cette culture du résultat ne peut se faire qu' « **(…)** ***en respectant le caractère humain de toute organisation sociale*** » . Pour favoriser cette entrelacement entre la performance et la reconnaissance de l'individu, les rationalités managériales et juridiques doivent trouver un terrain d'entente. Le jeu en vaut la chandelle, mais il appelle à un bouleversement des règles.

Là, où la norme juridique prône une méthodologie rigoureuse, les préceptes managériaux souhaitent utiliser « des postures administratives juridiques ». La réforme des processus de recrutement pourrait favoriser une conception médiane qui reconnaîtrait la doxa managériale, sans pour autant annihiler les effets de la norme juridique. Pour le moment, l'évolution de la sélectivité des agents publics locaux s'avère difficile à mettre en œuvre, compte tenu des démarches d'individualisation, de sensibilisation et de formation qu'elle appelle. Cette prise de conscience des difficultés

[174] Morin (E.), Savoie (A.), Beaudin (G.), L'efficacité des organisations. Théories, représentations et mesures, Paris, Ed. Gaëtan Morin, (1971), p. 9.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

rencontrées et la volonté de trouver des moyens pour en sortir ont contribué à une acceptation progressive de cette politique de performance, sans aucun conflit social.

B. Des exemples attestant des bons résultats de l'introduction de la performance.

Si nous prenons l'exemple de la fonction publique de l'Etat, la modernisation de la Direction départementale de l'équipement, qui a su éviter les oppositions syndicales et passer outre la rigidité du statut, a su parfaitement réussir son projet d'intégration de la performance dans son action.

Dans les années 80, particulièrement à partir de 1984, la montée de la décentralisation avait remis en cause certaines actions du Ministère de l'Equipement. Pour faire face à ce changement et continuer à offrir aux usagers un ***« meilleur service au meilleur coût »*** comme le précisait le Ministre de l'Equipement de l'époque[175], une réflexion autour de l'amélioration de la politique des ressources humaines du Ministère a été émise de concert avec les syndicats et un accord fut conclu. Cette dernière remarque atteste donc que ***la qualité et la performance semblent être conciliables.***

Les services du Ministère ont pu être déconcentrés au profit des directions départementales. Pour ce faire, une formation en gestion des ressources humaines fut dispensée et le rôle des cadres opérationnels s'est accru. Les différents cas relatifs à la percée progressive de la performance ont permis aux acteurs locaux de constater que modifier l'action publique afin d'atteindre la performance pouvait être une amélioration et pas exclusivement une dénaturation de l'action publique. Cette prise de conscience a alors contribué à la création d'outils visant la performance.

[175] Paul Quilès (17 juillet 1984-20 juillet 1985)

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

2. Les effets de l'intégration de la performance et de la qualité au sein de l'action publique locale : la recherche de la professionnalisation.

Au sein de la sphère locale, la recherche de la performance et de la qualité de son action a été peu à peu acceptée par ses acteurs. Cela a contribué à la volonté d'intégrer la performance au sein d'une volonté de professionnalisation de la sphère locale en matière de l'emploi. Le développement des parcours professionnels individualisés ainsi que les carrières devenues plus incertaines ont favorisé la mutation des processus de recrutement.

Quels sont les processus de recrutement performants dont l'objectif est d'atteindre la professionnalisation du personnel public ? Comment se sont-ils développés ? Pourquoi sont-ils aussi nécessaires ?

Des premières tentatives de réponses ont été apportées par la sphère locale en prenant pour modèle le secteur privé (1). Cependant, le modèle du secteur privé ne semble plus suffire. L'époque actuelle rend nécessaire de mener une réflexion au sein même des organisations publiques. La sphère locale souhaite professionnaliser davantage encore le processus de recrutement dans la perspective d'aboutir à une fonction publique territoriale des métiers (2).

2.1. La transposition des outils de recrutement du secteur privé au sein de la gestion publique locale : un modèle à suivre ?

Depuis les années 90, afin de répondre aux exigences contextuelles nouvelles (A), la gestion des ressources humaines dans le secteur public a cherché à transposer les outils du secteur privé. Le but était de faciliter les processus de recrutement. Cette transposition a sans doute eu lieu sans réellement réfléchir à sa pertinence et aux effets qu'elle pourrait susciter au sein de l'action publique locale (B).

A. Un nouveau contexte au sein de l'action publique locale.

Entre la sphère publique et la sphère privée, bon nombre d'échanges de pratiques et d'outils de gestion des ressources humaines ont eu lieu depuis ces 25 dernières années. Au départ, la sphère privée s'est inspirée des bonnes pratiques du

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

secteur public en les adaptant à ces propres particularismes. Puis, eu égard au contexte économique et social en perpétuelle évolution, le secteur privé a continué à développer son arsenal d'outils en matière de ressources humaines. A l'heure actuelle, c'est la sphère publique qui a besoin de s'inspirer du secteur privé.

Dès lors, l'une des premières réflexions qui a émergé dans le cadre de cette recherche de la performance au sein de la sphère locale, a été de calquer l'action publique sur l'action privée. Or, les résultats qui en découlent ne sont pas forcément gages de performance. L'idée d'opposer l'action publique et l'action privée n'a pas vraiment de sens. Si l'on retient la notion de performance telle qu'elle est perçue dans le secteur privé, les angles de l'efficacité et de l'efficience des agents priment en oubliant que l'organisation, elle-même, peut s'améliorer. Les réformes prévues, ou celles en cours, ont tendance à oublier que le service public offre des prestations et des services qui sont, d'une part, difficilement quantifiables, et d'autre part, réalisés dans une optique différente de celle du secteur privé. La recherche de la qualité du service rendu à l'usager semble être une priorité au sein de l'action administrative.

Une fois cette dualité dépassée, il convient de s'interroger sur ce que peut recouvrir la performance publique et sur quel modèle elle peut reposer ; le modèle de l'entreprise bien qu'utile, ne suffisant pas. La construction d'un modèle adapté est un sujet brûlant pour toutes les collectivités locales. Moderniser la sphère locale a amené la transposition des instruments de gestion provenant des entreprises vers la sphère publique. Mais cela n'a-t-il pas pour objectifs la remise en cause des services publics en ouvrant un faux – procès sur leur efficacité ? De plus, n'est-il pas difficile, voire impossible de déterminer le coût de l'action publique et d'en mesurer les résultats[176] ?

En outre, une nouvelle tendance se dessine et consiste à prendre en compte les agents publics comme une véritable ressource. Cette attitude est finalement plus le fait des collectivités locales – même si elles doivent, elles aussi, tenir leurs coûts du fait des transferts de compétences massifs de l'Etat à leur égard sans transferts financiers suffisants. ***Ainsi, redécouvre-t-on aujourd'hui l'importance d'une culture du service public afin d'assurer au mieux sa continuité mais aussi son efficacité au service des usagers.*** La précarisation des agents publics, surtout par le recours à des formules contractuelles parfois scandaleuses, est attentatoire non seulement à la dignité de la personne humaine au travail mais aussi et surtout à une mémoire de service.

Dès lors, à la vision pas trop numérique, et par là même financière, de la gestion des ressources humaines dans le secteur public, promue depuis le début des années

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

1990, liée à une transposition trop mécanique des outils de gestion du privé au dit secteur, succède aujourd'hui une vision plus qualitative et par là même ambitieuse.

Mais, cette démarche qualité peine à trouver ses marques et à se mettre en œuvre en l'absence ne serait-ce que d'outils statistiques et comptables pertinents, sans même parler de bilans sociaux détaillés et dignes de ce nom***. La qualité est la plupart du temps considérée comme coûteuse. Cette vision est erronée.*** On peut considérer que derrière la notion de performance d'un service public, se retrouve le concept de qualité. Lorsqu'un service public est jugé performant par ses usagers, compte tenu de la qualité de la prestation offerte, c'est l'action publique dans son intégralité, et l'ensemble des acteurs locaux qui y participent, qui voient leur image s'améliorer et la confiance des usagers se renforcer. En interne, dans le même contexte de prestation de qualité et performance, l'agent public se sent et valorisé dans son travail et ses aptitudes. Dans ce dernier cas, c'est la qualité de vie au travail qui s'améliore et qui va remotiver les agents publics en place en les rendant de fait plus performants.

L'usage des seuls outils de gestion privée peut comporter certains risques pour le secteur public local, y compris lorsque l'on se situe face à une tendance à professionnaliser les processus de recrutement.

B. Les effets de la transposition en matière de recrutement.

Dans une optique de développer des processus de recrutement plus performants et d'améliorer la qualité de son action auprès des usagers, la sphère locale a souhaité transposer les outils de recrutement émanant du secteur privé au secteur public. Cette volonté peut soulever un certain nombre de questions en lien avec la contractualisation du droit public ou avec l'affaiblissement du statut de la fonction publique territoriale.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Pour assurer le renouvellement de ses effectifs et apporter un nouvel élan à son action, la fonction publique territoriale recherche à favoriser la flexibilité au sein des processus de recrutement et à introduire de la fluidité dans la carrière de ses agents[177]. « Si l'on interprète la performance et la flexibilité de façon littérale, leur application dans la fonction publique (…) » territoriale « (…) vise à faire en sorte que l'emploi public (…) » locale « soit flexible et que l'agent dont la performance le démarque de ses collègues soit récompensée »[178].

Cette recherche de la flexibilité apparaît comme ***« le cheval de Troie »*** installée au cœur de la Cité de la fonction publique traditionnelle – que l'on croyait pourtant inexpugnable. Les carrières des agents au sein de la fonction publique territoriale reposent sur le principe d'égalité. La flexibilité semble alors apporter une remise en cause de cette vision égalitaire – y compris en matière de recrutement. Les employeurs locaux doivent – ils pour autant choisir entre « la flexibilité ou le désordre ? »[179]. Ce phénomène consiste à repenser les processus de recrutement au sein de la sphère locale, mais cela implique-t-il ***« plus de contrat et moins de statut (…) ? »***[180]

Le risque, que cette pratique engendre, est celui d'une contractualisation des profils personnels qui, à l'intérieur même du statut, est très nette et connaît un renforcement en raison du recrutement par la voie contractuelle, où la phase de négociation est encore plus présente.

L'intervention du droit européen, qui prime sur le droit de la fonction publique, confirme cette tendance. L'introduction dans l'ordre juridique français des directives européennes de droit du travail a permis l'arrivée du contrat à durée déterminée, comme possibilité de contractualisation en droit public[181]. Cet exemple démontre que ***sous couvert du droit communautaire, le droit du travail supplante le droit de la fonction et s'impose à lui.*** A cela s'ajoutent d'autres réformes telles que celles relatives à l'ordonnance n°2005-901 du 02 août 2005[182], qui supprime les limites d'âge, en matière de recrutement par concours en droit de la fonction publique. En somme, ces dernières années ont connu le développement d'un arsenal juridique qui élargit les possibilités de recourir à la contractualisation au lieu et place du régime statutaire.

---

[177] Chevallier (Y.), « LOLF et fonction publique : GRH, performance et management », RFFP, (2007), p. 99.
[178] Aubin (E.), « Flexibilité et performance dans le déroulement de carrière des fonctionnaires », Performance et droit administratif, (Dir,) Albert (N.), Actes du colloque organisé à Tours les 29 et 30 janvier 2009, Paris, Litec, Lexis Nevis, p. 192.
[179] Bourdon (J.), « Flexibilité ou désordre ? », AJFP, (1998).
[180] Melleray (F.), « L'impact des lois du 26 juillet 2005 sur les équilibres de la fonction publique », AJFP, (2005), p. 225.
[181] Transposition de la directive communautaire 99/70 du 28 juin 1999 concernant l'accord cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée, donnant naissance à la loi n°2005-843 du 26 juillet 2005.
[182] Ordonnance n°2005-901 du 02 août 2005 relative aux conditions d'âge dans la fonction publique.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

Nous assistons actuellement ***à l'avènement d'un droit public du travail.*** La fonction publique connaît une mutation profonde au sein de laquelle elle pourrait perdre la spécificité de son statut. De plus, la loi n°2007-2009 du 19 février 2007, et ses décrets d'application[183], apportent leurs lots de contradictions et semblent accroître le risque de la contractualisation du droit public. ***Or, est –il réellement bénéfique de transposer dans le droit de la fonction publique certaines dispositions du droit du travail ?*** Il semble malgré tout que les réformes actuelles favorisent davantage le recrutement d'un personnel non – statutaire.

Le décret n°2007-1829 du 24 décembre 2007 ajoute des devoirs et obligations aux agents non – titulaires, en consacrant le secret professionnel pour l'ensemble des faits et informations dont les agents non – titulaires ont connaissance durant l'exercice de leurs fonctions. A l'instar des agents titulaires, le décret consacre, pour les agents non titulaires, le respect du pouvoir hiérarchique. Ce devoir d'obéissance trouve sa limite lorsque l'ordre énoncé est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public. Le décret reconnaît aux agents non – titulaires un niveau d'obligations et de responsabilités calqué sur celui des fonctionnaires. C'est pourquoi, on peut en déduire qu'émerge, à l'heure actuelle, un véritable statut des agents contractuels.

De plus, les agents non-titulaires engagés en contrat à durée indéterminée bénéficient d'une pérennisation de leur emploi, dont ne disposent pas les agents non-titulaires, ayant conclu un contrat à durée déterminée. ***Les bénéficiaires d'un contrat à durée indéterminée possèdent une sécurité de l'emploi, certes relative en comparaison de celle découlant des dispositions statutaires concernant les agents titulaires, mais néanmoins réelle, du fait de leur accueil au sein de la structure publique pour une durée indéterminée.*** On pourrait de ce fait, être tenté de considérer un agent engagé pour une durée indéterminée, et soumis aux mêmes devoirs et obligations que tout autre agent titulaire, comme étant assimilé à un fonctionnaire territorial. Défendre une telle analyse revient à nier toute l'importance des dispositions statutaires de la fonction publique. Le contrat est d'une durée indéterminée, mais peut être rompu à tout moment par l'une ou l'autre des parties, et avec plus de facilité. La protection offerte par le statut de la fonction publique territoriale est nettement supérieure à celle couvrant les agents publics contractuels.

Si on mène une brève comparaison avec les contrats de travail de droit privé. Le seul élément qui permet aux salariés d'une entreprise d'obtenir une certaine

[183] Décret n°2007-1829 du 24 décembre 2007, modifiant le décret n°88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

sécurité dans leur emploi, et dans leur vie (confiance des organismes bancaires pour bénéficier d'un prêt immobilier par exemple), est le contrat à durée indéterminée (CDI). Or, les diverses réformes actuelles nuisent à ce contrat. On observe d'ailleurs, au sein du secteur privé, une précarisation de l'emploi d'une part, et la suprématie de la recherche de la compétitivité et du profit qui triomphe de l'Humain, et de la qualité de son travail, d'autre part. Cette précarisation des salariés du privé atteint lentement, mais sûrement, la fonction publique. La recherche de la performance au sein de la fonction publique n'est pas un mal en soi, bien au contraire. Mais dit-elle manifestement passer par la flexibilité de l'emploi public ?

La contractualisation du droit public prend forme, de nos jours, au travers du CDI, jugé à tort par certains, comme tout aussi protecteur que le statut. La transposition des outils de gestion des ressources humaines, émanant de la gestion privée, ne semblant pas répondre totalement à la recherche de performance publique, ***le secteur public doit développer ses propres outils, qui vont répondre au besoin d'efficacité qu'il connaît.*** Pour cela, il revient à la sphère locale publique de déterminer les objectifs de gestion qu'elle souhaite atteindre. Les difficultés rencontrées se sont avérées nombreuses, tant par l'appréhension de la notion de performance que par tentative de mise en place au sein de l'action publique locale. Une réforme de la fonction publique territoriale est nécessaire et une tentative de modernisation est souhaitée.

Rappelons que la décision du Conseil constitutionnel de 1984[184]a d'ailleurs affirmé au bénéfice des collectivités locales, et au titre de la définition pratique du principe de libre administration des collectivités locales, leur autonomie de gestion de leurs personnels, spécialement à l'égard de l'Etat tuteur. Il semble que le contexte soit propice à l'instauration d'une gestion locale, qui se fonde sur des outils en matière de gestion des ressources humaines, créés pour répondre à ses besoins particuliers.

[184] Décision n°83-168 du Conseil constitutionnel du 20 janvier 1984.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

2.2. Le développement d'une réflexion propre à la sphère locale : la professionnalisation de l'emploi public territorial.

Le secteur public est capable de développer sa propre réflexion et ses propres armes pour développer une gestion des ressources humaines performante. L'époque actuelle est suffisamment mûre pour accepter cette quête de la performance – y compris au sein de la sphère locale. On retrouve les premières réalisations allant en ce sens dans le domaine de l'emploi public. Il se trouve que ***les processus de recrutement pourraient constituer l'élément stabilisateur qui conduirait à une professionnalisation de la sphère locale.*** Ceux –ci la rendraient alors plus encline à répondre aux besoins des usagers avec performance et qualité.

Pour répondre à ces nouvelles exigences en matière d'emploi, développer des processus de recrutement, correspondant aux attentes de la sphère locale, de son contexte et des besoins nouveaux des usagers tout en respectant la volonté du législateur, semble être un angle d'approche intéressant. ***Partant de ces postulats, comment recruter mieux ? Nous tenterons de répondre à cette question dans notre quatrième chapitre en proposant le changement organisationnel dans les collectivités locales***

Nous pouvons dès à présent préciser que le concours d'entrée dans la fonction publique territoriale a pour vocation de sélectionner les candidats les plus enclins à occuper un emploi public. Ce processus de sélection contribue à ne conserver qu'une ressource humaine de qualité – tant sur le plan de la culture institutionnelle, que sur celui des aptitudes en sa possession. Les dispositifs statutaires sont donc en mesure de constituer le socle sur lequel le recruteur local pourra s'appuyer au moment de choisir le candidat qui correspond le mieux au poste à pourvoir.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

SYNTHESE DE LA PREMIERE PARTIE

Le développement d'une fonction publique territoriale performante passe-t-elle nécessairement par une remise en cause de son statut, ou simplement par une évolution de celui-ci ? Dans le dernier cas, quels processus d'évolution seraient à retenir ? Le statut semble parfois cloisonner la fonction publique territoriale, à l'instar du droit du travail qui n'es est pas moins contraignant pour les entreprises privées. Celle – ci est alors enfermée dans des processus qui, peut-être, ne correspondent plus à la réalité de terrain et aux évolutions du contexte. Les cadres d'emploi contribuent et même participent à ce cloisonnement. Cependant, moderniser la fonction publique territoriale, signifie-t-il la rendre plus performante pour autant ? La qualité de l'action publique locale n'est-elle pas amoindrie ?

La notion de performance semble reposer sur des notions bien précises, ancrées dans la réalité, avec des outils et des résultats à atteindre. Face à cette notion objective, la gestion des ressources humaines paraît quant à elle, subjective, les ressources humaines étant centrées sur l'Homme. Cette difficulté de modernisation se heurte également au rapport entretenu entre l'administration et ses usagers, mais également entre elle et ses agents. Sur le plan de la gestion locale, la performance peut se trouver dans le développement d'outils, qui rappelons-le n'auront une utilité réelle que si une expertise de fond aura été mise en œuvre, en amont, pour cibler les maux à guérir – telle une démarche qualité, et en déduire les objectifs à atteindre, les résultats attendus et les moyens à mettre en œuvre.

La qualité des services publics pourrait assurer le lien entre les maux et les remèdes. Il semble précisément que le climat local soit propice à l'avènement d'une nouvelle ère favorable à un dynamisme nouveau pour la gestion locale. L'époque paraît mûre pour que soit promue aujourd'hui une véritable gestion des ressources humaines en droit des fonctions publiques distinctes de celle afférentes au secteur privé[185].

Au niveau de la pratique de la gestion des ressources humaines, on pourrait prétendre que beaucoup reste à faire, pour ne pas dire parfois, que tout est à faire. De nombreux outils y sont à inventer principalement dans le domaine de la négociation avec le personnel. Il s'avère impossible aujourd'hui de réformer intelligemment le service public contre les agents publics et sans obtenir l'accord des usagers. Les agents détiennent une culture du service public et un sens de l'intérêt général qu'il convient d'exploiter dans la réorganisation de leur administration. Il est indispensable d'en faire des partenaires de la réforme et, en matière de promotion de l'efficacité du service public, d'en faire des porteurs de la réforme. Le citoyen, lui – même, attend une nouvelle fonction publique de proximité qui corresponde mieux à ses attentes. En somme, mieux vaut une performance à la fois locale et construite par les acteurs locaux eux-mêmes, qu'une performance conçue a priori, à un niveau global et selon des critères techniques bornant la réflexion et orientant l'action

[185] Ce que les lois n°2007-148 du 02 février 2007 (pour la fonction publique de l'Etat) et n°2007-209 du 19 février 2007 (pour la fonction publique territoriale) et les décrets d'application – déjà parus -, vont tenter de fonder juridiquement.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

publique de manière abstraite.

Dans cette optique, la fonction publique territoriale s'est transformée depuis quelques décennies et sa mutation est constante. Les personnels de ces administrations territoriales subissent directement les effets de cette modernisation effrénée. Leurs modes de recrutement, mais aussi leur culture administrative historique ainsi que leurs objectifs sont modifiés pour tenter d'être en meilleure adéquation avec les nouvelles volontés des citoyens. Il convient de travailler sur ces nouveaux standards pour mieux en comprendre les développements et dons mieux en appréhender les conséquences à plus ou moins long terme. La recherche de la performance pourrait – elle constituer un point d'ancrage empêchant le navire de la fonction publique territoriale de chavirer ? Et l'évolution des processus de recrutement en serait – elle la figure de proue ?

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

DEUXIEME PARTIE - LE CHANGEMENT ORGANISATIONNEL : PERSPECTIVES ET PRATIQUES POUR LES COLLECTIVITES LOCALES.

D'où provient le changement des organisations ? Selon les travaux auxquels on se réfère, il semble résulter de la mise en œuvre de grandes décisions stratégiques (Chandler, 1962), d'une mutation des structures et des modes de fonctionnement internes (automatisation des process, augmentation de la taille, restructuration, etc) ou d'une adaptation à des variations de l'environnement (aléas des marchés, évolutions réglementaires, etc). *On admettra cependant que ces trois pôles sont fréquemment en étroite interaction. Les décisions stratégiques sont-elles – mêmes influencées, dans une large mesure, par les variations de l'environnement et conduisent à leur tour à des modifications de structure. Elles peuvent aussi contribuer à façonner le contexte à la fois externe et interne de l'organisation, en en modifiant certaines caractéristiques et / ou composantes. L'origine du changement est donc le plus souvent multiforme, constituée d'un ensemble de variables en interrelation.*

La plupart des gestionnaires actuels estiment quant à eux qu'ils sont plongés de manière permanente dans des situations de changement : à les suivre, il serait faux de croire que la vie de l'entreprise et/ ou d'une collectivité locale est constituée de périodes de changement qui alterneraient avec des périodes de plus grande stabilité. La mondialisation des échanges, l'irruption massive des technologies de l'information, les crises du système financier imposeraient désormais aux organisations d'adopter des modes de fonctionnement flexibles permettant de s'adapter constamment aux fluctuations du contexte. Dans une telle perspective, s'intéresser au changement, c'est donc s'intéresser à l'organisation elle – même, puisque le changement y est devenu une « routine ».

Comment trancher ces débats aux dimensions à la fois théoriques et pratiques ?

Il nous faudra, dans un premier temps, clarifier l'objet dont nous parlons***. Le quatrième chapitre*** entend ainsi présenter un certain nombre d'outils dont on peut disposer, dans les sciences de gestion, pour décrire les changements, leur nature, leur ampleur, leur temporalité, etc.

Il s'agira ensuite de tenter d'expliquer ces changements, en recourant à différentes approches théoriques (modèles de la planification, contingent, politique, incrémental, interprétativiste), articulées au sein d'un même cadre d'analyse, en vue de

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

proposer un modèle intégré, dit « des cinq forces ». Tel est l'objet ***du cinquième chapitre.***

Le sixième et dernier chapitre, consacré au changement comme processus à gérer, passe du registre analytique – privilégié jusqu'ici – au registre normatif et propose, sur la base des hypothèses dégagées au cours du chapitre précédent, des pistes d'action concrètes recourant aux différentes approches théoriques articulées au sein du modèle des cinq forces. Deux nouveaux cas de recherche – intervention y seront présentés. Le premier servira de point de départ à la définition de pistes d'action concrètes liées au style de management polyphonique ; la seconde montrera comment un intervenant externe peut se référer à un style de management lors de l'accompagnement d'un processus de changement.

Cette partie entend ainsi proposer une approche structurée du changement (décrire, expliquer, évaluer, anticiper, gérer) qui serve à la fois de base à la compréhension et aux pratiques gestionnaires.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

CHAPITRE 4 – UN PROCESSUS A DECRIRE : OBJETS, NIVEAUX ET TEMPORALITES DU CHANGEMENT.

Le changement serait-il devenu un phénomène banal dans la vie des organisations contemporaines ? La gestion du changement n'est – elle pas devenue aujourd'hui un synonyme de la gestion elle – même ? Les gestionnaires parlant du « changement comme routine » nous présentent en effet une image du changement qui n'aurait plus rien de spécifique.

Pour tenter de baliser la réponse à ces questions, il est nécessaire de s'engager d'abord dans une description systématisée du processus en cause à partir de quelques distinctions méthodologiques et conceptuelles qui aideront à approcher le changement comme un phénomène spécifique, méritant de ce fait une attention particulière.

SECTION 1- QUE CHANGE – T- ON ?

Il faut d'emblée s'entendre sur le phénomène dont nous parlons. Le changement peut aussi bien être intentionnel ***(ou délibéré)*** – faisant alors l'objet d'une programmation, d'un séquençage temporel, d'actions de communication, etc – que forgé progressivement au fur et à mesure du cycle de vie de l'organisation (émergence de nouvelles manières d'effectuer les process de travail, par exemple). Convenons cependant qu'il est le plus souvent le fruit d'une intention managériale et peut donc être considéré, la plupart du temps, comme ***« programmé »*** (Wilson, 1992).

L'objet ou la cible du changement constitue un premier champ de différenciation : s'agit-il de changer de fonctionnement organisationnel ? , de politique de GRH ?, de stratégie d'affaires ?, de système d'information ? Sans doute ces différents objets ont-ils des liens entre eux, mais il n'en reste pas moins que la nature même du changement – en d'autres termes, le point d'amorce du processus – se doit d'être clairement identifiée dans la mesure où elle désigne des représentations qu'entretiennent les acteurs quant à la nature du processus en cours : il s'agit donc de les saisir le plus précisément possible.

Il peut être utile de recourir à cet égard à une démarche idéal- typique, qui permet en quelque sorte de donner une forme au processus de changement. Rappelons que cette démarche consiste à élaborer des tableaux imaginaires, à partir

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

d'éléments du réel poussés jusqu'à l'extrême limite de leur cohérence, qui servent ensuite d'étalon pour l'exploration de celui – ci.

Nous nous contenterons d'illustrer ici, par le biais de typologies relativement étayées, certains objets de changement : la structure organisationnelle, la culture, la stratégie, la gestion des ressources humaines, la technologie de production ou l'architecture du système d'information.

1. Le changement organisationnel

Si le processus de changement consiste essentiellement en une modification du fonctionnement organisationnel (la façon dont les gens travaillent, le découpage entre unités, le niveau de prise de décision, la structure hiérarchique, etc.)**,** on peut ainsi recourir à la distinction classique entre structures mécaniques et organiques, établie par Burns et Stalker (1961). La distinction fait aujourd'hui figure d'œuvre pionnière, dans la mesure *où ces deux formes extrêmes semblent toujours constituer la référence obligée des théoriciens du management lorsqu'ils opposent l'ancien et le nouveau, le stable et l'instable, le sclérosé et le dynamique.*

Une autre distinction, plus élaborée, renvoie aux différentes configurations définies par Mintzberg (1982, 1986). En synthétisant les typologies présentées par ce dernier auteur (Nizet et Pichault, 2001), il est possible de distinguer cinq configurations types :

- ***La configuration entrepreneuriale*** est une organisation jeune et de petite taille, qui occupe un personnel non qualifié. La coordination s'y opère par supervision directe, ce qui conduit à une centralisation du pouvoir dans les mains du sommet stratégique ;
- ***La configuration mécaniste*** est une organisation où le travail des opérateurs est fortement divisé, tant sur la dimension verticale qu'horizontale. La configuration est assurée par des mécanismes formels : au niveau des opérateurs, la standardisation des procédés ou des résultats ; au niveau des unités, la planification des activités ou le contrôle des performances. L'organisation est ancienne et de grande taille. Les buts de système prédominent généralement sur les buts de mission. Cette configuration connaît deux variantes, selon qu'il y ait la présence d'un propriétaire exerçant une forte influence sur l'organisation(on parle alors ***« d'instrument »,*** avec une forte centralisation de la prise de décision dans les mains du sommet stratégique et de ses alliés analystes) ou qu'une telle présence fasse défaut (on parle alors de ***« système clos »,*** avec une plus grande décentralisation de la prise de décision et davantage de conflits entre clans rivaux) ;
- ***La configuration missionnaire*** se caractérise par la prédominance d'une ou de plusieurs missions. La coordination se réalise par la standardisation des valeurs.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Dans la mesure où les acteurs sont loyaux à ces missions, ils sont en mesure d'exercer un certain pouvoir, au moins sur les décisions managériales ou opératoires. Mais la prise de décision stratégique y reste assez centralisée ;

- ***La configuration professionnelle*** comporte des opérateurs très qualifiés, hyper – spécialisés (division horizontale forte), qui se coordonnent par standardisation des qualifications. Ils poursuivent des buts spécifiques et exercent une influence importante sur la prise de décision, dans un environnement marqué par la stabilité ;
- ***Dans la configuration adhocratique,*** qui rassemble elle aussi des opérateurs qualifiés, la coordination est assurée par des mécanismes faisant appel aux relations interpersonnelles : au niveau des opérateurs, l'ajustement mutuel ; au niveau des unités, les postes de liaison, groupes de projet, etc. La configuration adhocratique est départementalisée selon les produits ou les marchés. Les décisions stratégiques restent centralisées dans les mains du sommet stratégique mais elle s'articulent sur des décisions managériales et opératoires qui sont, elles, décentralisées au sein d'équipes réunissant opérateurs, ligne hiérarchique, analystes et support logistique.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Tableau 2- Configurations organisationnelles selon Mintzberg (1982, 1986)

	Entrepreneuriale	Mécaniste	Missionnaire	Professionnelle	Adhocratique
Division du travail	*Informelle*	Verticale forte	Indéterminée	Horizontale forte	Faible
Mécanismes de coordination	Supervision directe	Standardisation des procédés / résultats	Standardisation des valeurs	Standardisation des qualifications	Ajustement mutuel
Différenciation inter-unités	Faible	Verticale forte	Horizontale forte	Horizontale forte	Horizontale forte
Liaison inter-unités	Inexistante	Planification et contrôle	Socialisation, mobilisation	Agents de liaison, comités permanents	Groupes de projet, structure matricielle
Concentration du pouvoir	Sommet stratégique (PDG)	Analystes	Sommet stratégique, analystes	Opérateurs qualifiés	Opérateurs qualifiés
Centralisation du processus décisionnel	Forte	Forte	Intermédiaire	Faible	Faible pour les décisions opératoires
Buts prioritaires	Priorité aux buts de mission + survie	Priorité aux buts de système	Priorité aux buts de mission	Conceptions variées de la mission	Priorité aux buts de mission + efficience
Caractéristiques du marché	Hostile / simple	Stable / Simple	Stable, complexe, non hostile	Stable / complexe	Instable, complexe, hostile, hétérogène

(D'après Nizet et Pichault, 2001).

1.1. Le changement culturel

De nombreux auteurs ont prôné, depuis les années 80, la nécessité d'un investissement dans le domaine de la culture d'entreprise, destiné à stimuler le comportement des employés dans une direction déterminée (priorité au client, impératif de flexibilité, références éthiques ou autres valeurs fondamentales, etc). La culture devient ainsi un véritable projet managérial (Peters, 1988 ; Reitter et al.,1991 ; Champy, 1995), destiné à compenser, par des mécanismes d'intégration sophistiqués, l'hyper-différenciation induite par la segmentation croissante des liens sociaux (Louart, 1994). Certains n'hésitent pas à fustiger l'instrumentalisation qui sous-tend nombre d'actions menées en la matière, arguant que la culture ne constitue pas une variable susceptible d'être manipulée au gré des intentions managériales (Aktouf, 1990). Il n'en

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

reste pas moins que de multiples initiatives sont lancées en vue de s'éloigner des anciennes habitudes et de se forger une identité commune, présentée comme désirable : rites de socialisation, parrainage des nouveaux entrants, événements festifs, mise en avant des signes d'appartenance, organisations d'activités « hors les murs » destinées à souder les équipes (Ehrenberg, 1992), etc.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Comment caractériser ces investissements managériaux, qui ne prennent pas toujours appui sur les mêmes valeurs ? La typologie proposée par Boltanski et Thévenot (1991) distingue à cet égard un certain nombre de « conventions » ou encore de « mondes ». Nous en présentons ci- dessous une synthèse, telle que retravaillée par Nizet (2002).

Premier type de repères, première composante de la convention : les énoncés produits dans le cadre de l'organisation. On pense bien entendu d'abord aux ***énoncés plus officiels,*** ceux qu'on retrouve dans les rapports d'activité, dans les documents promotionnels, etc. mais la théorie des conventions nous invite surtout à nous pencher sur les énoncés par lesquels les acteurs ***justifient les comportements qu'ils adoptent,*** les actions qu'ils mènent. A partir des divers énoncés que l'on rencontre dans une situation donnée, il est généralement possible de dégager un (ou un petit nombre) de principes plus abstraits – appelés principes supérieurs – qui peuvent servir en quelque sorte de résumé de la convention propre à l'organisation (suivant les cas, il s'agira de ***« raccourcir les délais de livraison », ou « d'être attentif aux besoins des malades »,*** ou encore de ***« rester une organisation à dimension humaine »,*** etc).

Une convention n'est pas uniquement composée d'énoncés verbaux ; elle est faite également de repères plus implicites qui ont trait en premier lieu ***aux personnes.*** Une convention se caractérise ainsi la présence de personnes ayant telles caractéristiques d'âge, de sexe, de qualification professionnelle, etc. Ces personnes adoptent bien évidemment, des comportements, des attitudes. Ceux-ci peuvent se rapprocher, peuvent correspondre à tel principe supérieur qui régit la situation ; ils peuvent aussi s'en écarter voire le contredire. Dans la première éventualité, on dira que les personnes sont « grandes » au regard du principe en question ; dans l'autre éventualité, elles sont déclarées « petites ». Par ailleurs, les personnes présentes ne sont pas isolées les unes des autres ; elles ont d'emblée entre elles des liens très spécifiques (d'ancienneté, d'autorité, de complémentarité dans la réalisation de certaines tâches, etc).

Une autre catégorie de repères – implicites eux aussi – sur lesquels les individus s'appuient pour décider est constituée des objets, ce terme devant s'entendre dans un sens très large : tel bâtiment, aménagé ou décoré de telle manière, telle machine, tel accessoire, tel logiciel informatique, tel règlement, ou formulaire, etc. Parmi ces objets, certains ont plus de caractéristiques, plus de « potentialités » en regard du (des) principe (s) supérieur(s) qui régit (régissent) la situation ; d'autres présentent ces caractéristiques ou potentialités dans un degré moindre. En d'autres termes, les premiers sont plus aptes à réaliser le principe (« grands »), les seconds le sont moins (« petits »). Ainsi, en regard du principe qui consiste à réduire les délais de livraison, tel logiciel de gestion

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

des commandes sera plus « grand » que tel cahier où ces mêmes commandes sont traitées de manière manuelle.

Un dernier ensemble de critères constitutifs d'une convention à trait à l'espace, d'une part, et au temps, de l'autre. Toute situation sociale, a fortiori toute situation organisationnelle, se caractérise par un certain agencement, une centaine disposition, et plus abstraitement par une certaine conception de l'espace véhiculée par les individus qui la composent. Cet espace peut être plus large ou plus restreint, organisé autour d'un lieu central ou plus homogène, fermé ou ouvert, etc. parallèlement, toute situation sociale se caractérise par une certaine organisation, par une certaine conception du temps : accent mis sur l'immédiat, sur l'instant ou au contraire sur la durée, orientation vers le passé ou vers l'avenir, etc.

Les différents repères qui viennent d'être présentés permettent de distinguer un certain nombre de conventions, synthétisées dans ***le tableau 3.***

Une situation de changement culturel peut donc être analysée à l'aide de ces diverses conventions. Dans un premier temps, il s'agit de repérer la ou les conventions qui caractérisent principalement la culture organisationnelle existante : la convention peut se référer à un seul principe, mais fréquemment, elle en intègre plusieurs ; autrement dit, elle prend déjà la forme d'un compromis. Dans un deuxième temps, on repère les indices de la nouvelle convention, qui introduit de la suspicion et de la critique dans la ou les conventions originelles. Dans un troisième temps, la convention initiale réagit, soit en « résistant » à la suspicion, soit en « composant » avec la nouvelle convention et en élaborant un nouveau compromis ; dans certains cas, la convention originelle peut aussi disparaître et laisser entièrement la place à la convention nouvelle.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Tableau 3 – Typologie des mondes selon Boltanski et Thévenot (1991)

	Monde inspiré	**Monde civique**	**Monde industriel**	**Monde domestique**	**Monde marchand**	**Monde du renom**
Principe supérieur	Laisser libre cours à sa créativité, à son originalité	Poursuite du bien commun, de l'intérêt général	Maîtrise sur les hommes et sur les choses en vue de mener des actions efficaces	Respect des personnes et de l'ordre social hiérarchique qui les relie	Enrichissement personnel par l'achat, la vente de biens et par les opérations financières	Être connu par le plus grand nombre de personnes
Personnes qui ont leur place	Celles qui sont poussées par le besoin de créer	Celles qui œuvrent pour une cause qui se rattache à l'intérêt général ; également celles qui sont les garants des institutions qui préservent cet intérêt général	Celles qui, par leur rôle, leur fonction, collaborent à la réalisation d'une action, d'un projet	Celles qui sont liés par des relations hiérarchiques naturelles renvoyant aux générations, à l'ancienneté, etc.	Celles qui s'impliquent dans les relations d'échange	Celles qui cherchent à se faire connaître
Qualité de grand / de petit	Celui qui est créatif, imaginatif, inattendu, original/ celui qui est sans imagination, banal, prévisible, rangé	Celui qui est désintéressé, qui fait passer la cause collective avant toute autre considération/ celui qui n'est mû que par des intérêts personnels, en particulier matériels et/ou financiers	Celui qui présente les qualités professionnelles et humaines qui le rendent utile, efficace/ celui qui n'a pas de qualités productives ou est dans des situations de maladie, de handicap, de chômage, etc.	Celui qui adopte les comportements correspondant à sa place dans la hiérarchie (bienveillance ou effacement selon la position)/ celui qui, étant en position élevée, écrase les autres ou, étant en position basse, ne tient pas son rang	Celui qui désire posséder et parvient à saisir les opportunités, à faire des affaires et à s'enrichir/ celui qui est pauvre et n'a pas les moyens ou les capacités de sortir de sa misère matérielle	Celui qui brille, qui est célèbre, dont on parle et que l'on voit dans les médias/ celui qui est obscur, qui n'est connu de personne, qui est discret, caché
Objet qui a leur place	Faible degré d'équipement :les objets, dispositifs techniques risquent en effet de nuire à la créativité	Les lois, règlements, dispositifs techniques, etc qui évitent que les intérêts des individus ne prennent le dessus par rapport à l'intérêt	Haut degré d'équipement : de nombreuses machines, dispositifs informatiques, règlements, méthodes, etc. permettent de mesurer, d'évaluer, de coordonner	Objets qui viennent consolider les relations (cadeaux, faire-part de naissance ou de mariage, etc) et/ou marquer la place que l'on occupe dans la	Objets qui permettent et/ou facilitent les échanges : monnaie, carte bancaire, institutions financières, marchés, bourses, etc.	Objets qui contribuent à la notoriété, à la réputation : logo, dépliant, badge, site internet, journal, radio, TV, etc.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

		général		hiérarchie		
Espace	Valorisant l'intérieur de l'individu, en particulier ses ressources et ses capacités non rationnelles : ses sentiments, son imaginaire, son inconscient	Valorisant l'espace public – celui dans lequel s'exprime l'intérêt général – au détriment de l'espace privé ; l'espace est large, planétaire, parce que les causes collectives le sont également	Très structuré, séparant et permettant de coordonner les différentes composantes de l'action et/ ou les différentes personnes qui en sont partie prenante	Valorisant l'intérieur, le centre par rapport à la périphérie, à l'extérieur qui est menaçant ; valorisant le haut par rapport au bas	Très large, sans limite ni distance	Effacement de l'espace intérieur, privé, tout entier absorbé par l'espace public ; rien ne doit être caché
Temps	Valorisation de l'inattendu, de la rupture, de la remise en question	Valorisation de la durée, car l'action collective en vue du bien commun s'inscrit généralement dans un temps long	Valorisation de l'avenir, que l'on maîtrise par la mise au point de tableaux de bord, de programmes, de plans, de calendriers, etc.	Valorisation de la constance, de la permanence, de la tradition : le passé est valorisé et doit se poursuivre dans le présent	Le moment présent : celui où l'affaire se présente et où il faut la saisir	L'éphémère : la célébrité est de courte durée

(D'après Nizet, 2002)

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

1.2. Le changement de politique de GRH

Si le processus de changement concerne les pratiques ou la politique de gestion des ressources humaines, il peut être approché à l'aide d'une série de distinctions proposées par la littérature : entre activités « traditionnelles » et « innovantes » (Arthur, 1994 ; MacDuffie, 1995 ; Dyer et Reeves, 1995), ou encore entre pratiques limitées à l'administration du personnel et pratiques centrées sur le développement des ressources humaines (Warnotte, 1997). Les premières privilégient une vision collective de la relation de travail, basée sur le respect des règles et des contrats. Les secondes développent une conception plus individualiste de la relation de travail, basée sur la valorisation des compétences de chaque collaborateur.

Tableau 4 – La distinction administration du personnel / développement des ressources humaines

Administration du personnel	Développement des RH
Centrage sur la gestion du contrat de travail	Centrage sur la gestion des compétences
Primauté des règlements, procédures, conventions collectives	Primauté des itinéraires « sur mesure »
Clients prioritaires : syndicats, personnel	Clients prioritaires : direction générale, hiérarchie
Effectifs importants	Effectifs réduits
Prédominance des lieux formels de concertation	Prédominance du management de projet
Principe d'équité interne	Principe d'équité externe

Une autre distinction célèbre est celle qui oppose les modèles ***hard et soft de GRH (Storey, 1987 ; Truss et al.,1997).*** Le premier modèle insiste sur l'étroite intégration des politiques et des pratiques de GRH à la stratégie d'affaires. De ce point de vue, la consistance interne des pratiques et leur cohérence avec les objectifs stratégiques sont présentées comme les clés du succès en termes de performances organisationnelles. Il est logique que le personnel apparaisse, dans un tel modèle, comme une « ressource »dont il s'agit d'optimiser les apports de façon planifiée. Ce modèle est également caractérisé par la prédominance des outils quantitatifs (planification des effectifs, grilles d'évaluation avec cotation, benchmarking salarial, etc.). Le second modèle, tout en continuant à mettre l'accent sur l'intégration à la stratégie d'affaires, souligne l'importance de la composante « humaine » - c'est à dire de l'implication du personnel, de la valorisation de ses compétences, de sa participation aux choix organisationnels, de sa motivation et de la communication à son égard – pour l'amélioration des performances de l'entreprise.

Plusieurs tentatives ont également été lancées en vue de proposer un référentiel idéal-typique plus précis, associant les modèles de GRH aux configurations organisationnelles précédemment évoquées (Begin, 1993 ; Pichault et Nizet, 2000). On

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

peut ainsi distinguer un modèle de GRH arbitraire, caractérisé par le pouvoir discrétionnaire d'un leader et l'absence de tout critère explicite en la matière ; un modèle objectivant, où des critères uniformes sont définis pour l'ensemble des membres du personnel ou bien déclinés par grandes catégories ; un modèle individualisant, où les critères sont négociés entre chaque collaborateur et son supérieur hiérarchique ; un modèle conventionnaliste, où les critères font l'objet de débats entre pairs et un modèle valoriel, où les critères sont à nouveau implicites, mais en se référant cette fois aux valeurs fondatrices de l'organisation.

Tableau 5 – Modèles de GRH

GRH	Arbitraire	Objectivant	Individualisant	Conventionnaliste	Valoriel
Effectifs (entrées)	Peu de planification	Gestion prévisionnelle des effectifs, importance du recrutement	Gestion prévisionnelles des compétences, importance de la sélection	Validation collégiale	Sélection axée sur la scolarisation à la mission
Effectifs (départs)	Congédiements « sur le champ »	Plans sociaux, retraite anticipée,	Outplacement, essaimage, actions de reconversion, etc.	Rares, sous la pression des pairs	Exclusions pour cause de non-conformité aux valeurs
Formation	Sur le tas, compagnonnage	Fortement institutionnalisée, centrée sur le savoir-faire et le court terme	Fortement institutionnalisée, centrée sur le savoir-faire et le long terme	Sous la maîtrise des professionnels	Intériorisation collective des valeurs
Evalution	Informelle, intervention dans la vie privée	Permanente, critères standardisés (échelle de notation)	A posteriori, critères négociés (DPO)	Reconnaissance par les pairs	Tacite et consensuelle
Promotion	Appréciations intuitives	Impersonnelle (à l'ancienneté)	Au mérite ou à la performance	Par élections (mandats)	Sur la base du loyaliste affichée
Rémunération	A la tâche aléatoire, différences difficiles à justifier	Déterminée a priori (définition de poste ou classification de fonctions)	Partie variable déterminée a postériori (performances)	Déterminé a priori + autorisation de prester à l'extérieur	Question peu légitime par rapport à la poursuite des valeurs
Temps de travail	Indifférenciation temps de travail/ temps libre	Uniforme et réglementé	Aménagé (horaires flexibles)	Hors contrôle institutionnel	Indifférenciation temps de travail/ temps libre
Relations professionnelles	Inexistances	Principe de la représentation	Principe de l'expression directe	Principe de la défense professionnelle	Inexistantes (souvent évitées)

(D'après Pichault et Nizet, 2000)

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

On dispose ainsi de plusieurs typologies utiles pour caractériser les changements initiés en matière de GRH. Mais ces changements peuvent également concerner le service du personnel lui-même, en l'amenant à exercer des rôles différents. Le célèbre modèle d'Ulrich (1997) propose ainsi quatre grands rôles susceptibles d'être assignés à la fonction RH : l'expert administratif (maîtrisant la législation sociale, les règlements et les régimes de paie), le champion des salariés (passant beaucoup de temps à l'écoute des salariés et de leurs représentants, en négociations, etc), l'agent de changement (en charge du pilotage de grands projets organisationnels, pas forcément en GRH) et le partenaire stratégique (interlocuteur légitime des autres directeurs, participant à l'élaboration de la stratégie d'affaires, démontrant la valeur ajoutée de ses actions par le biais de tableaux de bord, etc).

Ces quatre missions types d'un service RH peuvent être visualisées sur un schéma articulé autour de deux axes : le premier permet de distinguer les missions RH davantage focalisées sur les processus et celles concentrées sur les hommes. Le deuxième trace une ligne de démarcation entre les missions tournées vers la gestion du quotidien et celles orientées vers l'atteinte d'objectifs stratégiques à plus long terme.

FIGURE 1- Typologie des rôles du département des ressources humaines

(D'après Ulrich, 1997).

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

1.3. Le changement technologique

La variable technologique a fait l'objet de nombreuses études permettant de catégoriser ses diverses modalités. Historiquement, les travaux ont d'abord concerné les technologies de production industrielle. On peut ainsi se référer à la célèbre distinction élaborée par Woodward (1965) à propos des industries manufacturières. A partir des spécificités techniques de leur processus de production, Woodward range les firmes qu'elle a observées en trois grandes catégories :

- Firmes à technologie de production unitaire (production à l'unité, en petite série en fonction de commandes spécifiques, fabrication d'un prototype, fabrication d'équipements lourds) ;
- Firmes à technologie de production de masse (production à grande échelle, notamment sur une chaîne de montage)
- Firmes à technologie de production en continu (automatisation du processus, telle qu'on peut l'observer dans le domaine de la chimie, de l'énergie, du verre, etc.).

Woodward constate qu'à ces trois catégories de variables technologies correspondent chaque fois des formes organisationnelles spécifiques.

Ainsi, avec les technologies de production unitaire, l'intervention humaine reste assez forte, car le travail est majoritairement organisé sous la forme de petites équipes, procédant par ajustement mutuel et/ou supervision directe. La structure organisationnelle tend ici à être très flexible.

Avec les technologies de production de masse, l'intervention humaine est quasi supprimée : les opérateurs sont cantonnés à des tâches de surveillance de process et ne doivent intervenir qu'en cas de difficulté. Les mécanismes de coordination les plus employés sont la standardisation des qualifications et l'ajustement mutuel. La taille des unités au premier niveau d'encadrement redevient réduite, vu qu'un faible nombre d'opérateurs est maintenant capable de surveiller la totalité du processus de production, grâce à l'automatisation très poussée. La structure organisationnelle est flexible, avec une interprétation croissante entre postes opérationnels et postes fonctionnels.

Des évolutions peuvent évidemment être observées entre ces différentes catégories : une technologie unitaire peut être progressivement remplacée par une technologie de masse, une technologie en continu peut se voir complétée par une technologie unitaire, etc.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Si le processus de changement concerne plutôt l'évolution des systèmes d'information, on dispose à nouveau de typologies très nombreuses pour le décrire. On peut ainsi utilement mobiliser la distinction proposée par Castells (1999) entre quatre grands types d'architecture : centralisée, éclatée ou déconcentrée, intégrée et ouverte, à partir de leurs caractéristiques proprement techniques et des modalités organisationnelles qui leur habituellement associées. Ces architectures peuvent être présentées comme autant d'étapes logiques d'un même processus d'évolution, même si, dans les faits, elles peuvent largement s'interpénétrer.

De nombreux travaux ont pu montrer que le développement de l'informatique a largement favorisé l'introduction, dans la sphère administrative, d'un mode d'organisation du travail qui avait déjà fait ses preuves dans le secteur industriel : le taylorisme. En outre, la plupart de ces travaux (Ballé et Peaucelle, 1972 ; Jamous et Grémion, 1978 ; Pastré, 1983 ; Pavé, 1989) ont mis l'accent sur les excès d'une informatique dans le secteur administratif correspond à une phase de centralisation des activités à caractère cyclique ou répétitif : comptabilité, gestion, paie. Celles-ci sont par définition discontinues mais elles atteignent, une fois centralisées, un volume tel que la discontinuité s'efface, du moins formellement. Elles peuvent alors être décomposées en un flux continu. De plus, les cycles étant différents et complémentaires (semaine, quinzaine, mois, trimestre, année), leur centralisation permet de mieux répartir le travail à effectuer et d'optimiser l'occupation des agents. La centralisation nécessite des équipements capables de traiter une quantité importante d'informations en un minimum de temps.

La centralisation ne manque pas d'effets pervers : vulnérabilité technique (sensibilité aux pannes), vulnérabilité sociale (une poignée d'opérateurs pouvant paralyser complètement toute l'organisation), rigidité et inadaptation à la diversité des sollicitations du contexte, etc. Une autre étape s'esquisse, aux antipodes schéma taylorien : c'est l'étape de la déconcentration. L'amorce d'un tel mouvement s'appuie sur les progrès accomplis en matière technologique (généralisation des applications de la micro-électronique, miniaturisation des équipements, simplification des logiciels) et sur la baisse considérable du coût des composants. Les nouvelles solutions informatiques n'impliquent plus nécessairement la centralisation des traitements. Des applications de plus en plus diversifiées voient le jour, mieux adaptées à la multiplicité des situations locales : traitement de texte, traitement statistique et graphique, gestion locale des fichiers, bases de données documentaires, etc. Quittant le domaine des activités strictement cycliques, elles se montrent par la même occasion de plus en plus conviviales. Un mouvement similaire se remarque sur le plan de l'organisation du travail, avec les tentatives d'élargissement et d'enrichissement des tâches au plan local, la constitution d'équipes semi-autonomes, la responsabilisation croissante du travailleur, etc., que l'on a pu qualifier de modèle scandinave d'organisation du travail. Les effets pervers ne vont pas manquer d'apparaître ici aussi, notamment sous une forme que les informaticiens qualifient « d'anarchie micro-informatique » : beaucoup d'organisations

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

voient proliférer les initiatives, chaque unité s'équipe avec son propre matériel, acquiert ses propres logiciels et démultiplier les efforts entrepris.

Les conditions sont réunies pour atteindre une troisième étape, dite d'intégration. D'une part, on va de plus en plus mettre l'accent sur la comptabilité entre équipements, sur la mise en commun des connaissances (bases de données partagées, etc.), sur l'intégration des applications (progiciels de type ERP), sur la mise en réseau des PC (réseaux locaux, intranet). D'autre part, les nouvelles formules d'organisation du travail vont de plus en plus valoriser la culture d'entreprise, la qualité totale, la polyvalence : autant de moyens, inspirés du modèle japonais d'organisation du travail, pour sortir les différentes unités de leur isolement, pour tenter de leur faire partager les objectifs globaux de l'entreprise (la satisfaction du client, les valeurs fondatrices ou la poursuite d'une « mission »). Parallèlement cependant, le développement fulgurant d'Internet conduit à rendre les frontières de l'organisation de plus en plus poreuses, rendant difficile l'identification à un seul ensemble organisationnel.

La voie est alors tracée pour une quatrième étape, que l'on peut qualifier d'étape d'ouverture. Les applications qui se développent visent toujours l'intégration mais mettent désormais en relation plusieurs entités (EDI, extranet, commerce électronique, CRM, etc.) ou autorisent des formes de travail coopératif à distance (plate-forme virtuelle, groupware, etc). Sur le plan managérial, l'attention se porte de plus en plus sur la redéfinition des frontières de l'entreprise, avec le succès de notions comme l'entreprise virtuelle ou l'entreprise-réseau ainsi que l'apparition de nouveaux arrangements institutionnels entre agents économiques supportés par les réseaux d'information (Malone et al.,1987). Par référence à la médiatisation dont jouissent les entreprises Silicon Valley s'engageant dans cette voie, on évoque alors le modèle californien.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

TABLEAU 6 – Architectures-types des systèmes d'information

1. Centralisation	2. Déconcentration	3. Intégration	4. Ouverture
Unité centrale avec pool de saisie centralisé ou terminaux « distribués »	*Multiplication d'applications locales sur PC, problèmes de compatibilité.*	*Réseaux locaux, Intranet, bases de données partagées, ERP*	EDI, Extranet, commerce électronique, CRM, plates-formes virtuelles, groupware

1.4. De l'utilisation des types idéaux

Qu'on nous comprenne bien : nous plaidons ici pour une utilisation heuristique des types idéaux, susceptible de nous aider à spécifier la nature des changements en cours, sans nécessairement marquer notre adhésion aux théories implicites qui les sous-tendent. On peut ainsi caractériser un processus de changement en montrant qu'il consiste à passer d'une configuration entrepreneuriale à une configuration mécaniste, qu'il repose plutôt sur une tentative d'individualisation de la GRH ; qu'il reflète une évolution de la stratégie vers davantage de flexibilité, etc. L'utilisation de types idéaux a moins d'utilité pour ce qu'elle entendrait expliquer que pour sa contribution à une lecture, d'abord, à une éventuelle transformation ensuite, des positions tenues par les différents acteurs. Dans la mesure où cette lecture est travaillée collectivement, elle devient elle-même un élément clé du changement.

La qualification de l'objet du changement constitue, on le verra ultérieurement, une dimension clé de la gestion du changement. Cette étape est trop souvent considérée comme allant de soi, sans faire l'objet d'un travail d'élucidation collective. C'est précisément la raison pour laquelle nous plaidons pour le recours à des types idéaux, qui permettent de clarifier les finalités ou, du moins, le sens du changement.

Les constructions idéal-typiques apparaissent d'abord comme un moyen d'adopter, entre les différents protagonistes, un langage commun en vue de décoder la situation présente. Un tel décodage collectif permet de dédramatiser des positions considérées jusqu'à présent comme extrêmes ou inacceptables, en reconstituant leur rationalité sous-jacente. Une fois ce décodage effectué, un investissement peut être plus aisément consenti vers telle ou telle solution dont les fondements apparaissent désormais légitimes parce qu'interprétés en commun. Les constructions idéal-typiques deviennent alors une base de négociation plausible, sur laquelle les compromis peuvent s'élaborer et le cas échéant, les projets de changement se définir.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Il faut souligner qu'à nos yeux, le recours ainsi proposé aux types idéaux vaut aussi bien dans le cas de changements « planifiés » qu'induits par des logiques internes et/ou externes. Dans ce dernier cas, il permet de qualifier de manière plus claire les évolutions observées et/ou ressenties.

SECTION 2 - L' AMPLEUR DU CHANGEMENT

Toujours dans une visée descriptive, il est également utile de préciser les niveaux auxquels se situe le processus de changement ; en d'autres termes, de cerner son ampleur potentielle. Divers critères peuvent être retenus en la matière : l'importance des conséquences du changement sur l'organisation, les niveaux hiérarchiques à l'origine du changement ou la durée de celui-ci. Sur cette base, le processus de changement peut être situé à trois niveaux différents :

- Le niveau stratégique, où se définissent les orientations majeurs qui manquent fondamentalement la vie de l'organisation (la nature de ses activités, les objectifs qu'elle poursuit, le public qu'elle vise, son mode de structuration interne, etc) ;
- Le niveau managérial (ou de coordination), où de nouvelles orientations peuvent se prendre en termes d'affectation des ressources, de gestion du personnel, de procédures à suivre, de moyens de contrôle sur le travail réalisé, etc ;
- Le niveau opératoire, où des évolutions peuvent affecter les modes de fonctionnement concrets qui marquent la vie quotidienne de l'organisation.

En principe, un processus de changement stratégique donne lieu à des retombées aux autres niveaux, mais il peut aussi ne les concerner que très marginalement. En revanche, un tel processus peut très bien être lancé à un niveau managérial (introduction d'un nouveau logiciel comptable) ou opératoire (amélioration de travail), sans affecter le niveau stratégique.

Il importe de localiser dès le départ le niveau auquel se situe le changement escompté. La tendance actuelle à présenter tout changement sur le mode stratégique est à cet égard préoccupante : elle crée des attentes qui ne pourront être rencontrées et est potentiellement sources de frustrations. Il nous préférable de clarifier d'entrée de jeu l'ampleur du changement escompté, afin de susciter des attentes réalistes à son égard, quitte à réajuster le tir en cours de route, en fonction des interrelations concrètement observées. Un tel effort permet également de mieux cerner les choix prioritaires à effectuer et les mesures d'accompagnement à adopter, étant donné qu'un changement s'effectue rarement de manière isolée et est souvent lui-même imbriqué dans d'autres changements d'ampleur différente.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Si le changement est de niveau stratégique, il a de bonnes chances de concerner l'ensemble du périmètre de l'organisation, du moins lorsque l'organisation possède des frontières clairement identifiées, à l'intérieur desquelles les responsables managériaux peuvent réagir aux aléas du processus de changement et prendre des initiatives appropriées. S'il se situe à un autre niveau, son ampleur sera sans doute limitée à une partie de l'organisation : unités, métiers, catégories de personnel spécifique, etc.

La question se pose évidemment de manière tout à fait différente lorsque le changement se déroule dans un cadre plus ouvert, marqué par l'effacement des frontières organisationnelles classiques et par la prédominance d'un fonctionnement en réseau, basé sur la mise en œuvre de partenariats inter-organisationnels. Dans ces conditions, il convient d'apprécier la possibilité qu'un groupe d'acteurs quelconque parvienne à mener des actions susceptibles d'influencer le cours du changement.

Des typologies intéressantes, comme celles de Heitz (2000) ou de Rorive (2005) peuvent à nouveau éclairer la réflexion. Dans le cas de réseaux marqués par une forte asymétrie des relations de pouvoir entre donneur d'ordres et fournisseurs, la question du périmètre, tout en englobant désormais plusieurs organisations, peut être envisagée en des termes comparables à ceux d'une organisation traditionnelle : le changement initié par le donneur d'ordres peut y être de niveau stratégique et être alors susceptible de concerner l'ensemble de l'envelopper formée par les différentes entités en réseau ; ou bien être situé à d'autres niveaux (managérial, opératoire) et se limiter à certaines de ces entités. On peut mobiliser ici, sans trop de difficultés, les catégories descriptives évoquées au cours des sections précédentes pour y évoquer la problématique de la gestion du changement, qu'il s'agisse d'un processus émergent ou délibéré.

Le problème devient plus complexe dans le cas d'une symétrie plus grandes des relations de pouvoir entre parties prenantes du réseau. Des formes d'associations momentanées entre entreprises (le réseau confédéré chez Rorive, 2005) ou encore l'articulation de diverses spécialités par un ensemblier (la firme-pivot ou broker chez Miles et Snow, 1986 ; le réseau nucléique chez Rorive, 2005) conduisent à l'émergence de processus de changement plus diffus, dont on ne peut clairement situer ni l'origine ni les acteurs moteurs. La notion même de gestion du changement y devient probablement plus évanescente…

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

SECTION 3 – LA QUESTION DE TEMPORALITES

Si l'on admet en effet que les organisations contemporaines changent en permanence, quand peut-on dire qu'un processus de changement s'enclenche et à partir de quand peut-on affirmer qu'il produit certains résultats ? Nous proposons de traiter cette question en reconnaissant d'emblée que nous ne disposons en la matière d'aucun critère « objectif » : il s'agit plutôt de partir des représentations des acteurs quant aux moments-clés du processus. Sur un plan méthodologique, quelques témoignages croisés suffiront généralement pour situer « l'avant-changement », période durant laquelle les signes avant-coureurs s'accumulent : projets de réforme préalables, multiplication d'initiatives locales, métamorphose de certains partenaires d'affaires, évolutions réglementaires, etc. Cette période sera distinguée de l'amorce du changement proprement dite, marquée la plupart du temps par un événement-phare auquel se réfèrent la majorité des acteurs.

Ensuite se pose la question des étapes qui jalonnent le processus. Certaines étapes peuvent sembler centrales aux yeux de l'équipe dirigeante (nomination d'un nouveau DG, modification de l'actionnariat, adoption d'un plan stratégique, etc.) sans correspondre nécessairement aux moments qui apparaissent décisifs aux yeux des collaborateurs, ces derniers vivant de leur côté un processus de transition psychologique au terme duquel ils finissent plus ou moins par composer avec la nouvelle situation. Bridges (1991) propose de distinguer à cet égard trois grandes phases : la première marquée par un sentiment de perte par rapport au passé, la deuxième devenant une zone « neutre » entre l'ancienne réalité désormais révolue et la nouvelle en train de naître, la troisième constituant un nouveau départ. Ainsi, un plan stratégique ne deviendra vraiment tangible pour les collaborateurs qu'à partir du moment où ces derniers seront directement confrontés à ces conséquences (suppression de postes de travail, déménagement vers un nouveau site, etc) : commencera alors seulement, pour eux, l'étape de perte initiale, alors que le changement est déjà, aux yeux de l'équipe dirigeante, largement engagé. Ces deux types de temporalités sont essentiels à distinguer car ils correspondent l'un et l'autre à des parcelles distinctes de la même « réalité ». Il s'agit ne pas se laisser emprisonner dans la vision temporelle d'une seule partie mais d'intégrer dans la conduite du changement les étapes « subjectives » importantes pour chacune d'elles. On verra plus loin que les interventions des responsables managériaux pourront se moduler en fonction des phases de la transition psychologique vécue par les collaborateurs : la perte initiale nécessitant avant tout un travail d'écoute et d'empathie ; l'entrée dans la zone « neutre », requiérant davantage des actions de recadrage ; le nouveau départ impliquant quant à lui des efforts de soutien, de stimulation et de clarification (Nizet et Huybrechts, 1998,pp. 120-123).

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Se pose enfin la question du terme du processus : celui-ci est nécessairement, selon nous, le fruit d'une décision méthodologique, voire d'opportunité. La plupart du temps, le dirigeant, le conseiller-analyste ou l'évaluateur conviendront de fixer un terme à un moment donné, après l'écoulement d'une certaine période, tout en reconnaissant que le processus poursuit inexorablement son cours à différents niveaux. La période en question doit être suffisamment longue pour se donner la chance de pouvoir observer les effets escomptés du changement et de les évaluer, même s''ils ne sont pas toujours au rendez-vous. Elle ne peut toutefois s'allonger indéfiniment, au risque de diluer le changement analysé dans d'autres processus menés en parallèle et de ne plus pouvoir discriminer les effets respectifs du premier et des seconds.

Cette question nous amène d'ailleurs au problème de la multi-temporalité qui caractérise tout processus de changement. Comme nous l'avons déjà souligné, alors que le processus initialement considéré continue à se dérouler, d'autres événements interfèrent inévitablement avec celui-ci. Le changement proprement dit se forge donc à l'articulation sans cesse remodelée de ces multiples temporalités.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

SYNTHESE DU CHAPITRE 4

Nous avons souligné, au cours de ce chapitre, combien l'objet du changement pouvait être diversifié. La première tâche de l'analyste sera donc d'identifier sa finalité : s'agit-il d'une évolution du mode de fonctionnement organisationnel, de la culture, de la politique de GRH, des technologies de production , du système d'information ? Nous avons montré à cet égard l'utilité des types-idéaux, qui peuvent se révéler d'intéressants outils de description mais aussi de création d'un sens partagé autour du processus de changement.

Le changement peut se situer à des niveaux différents : stratégique, managérial et/ou opératoire. Il peut se dérouler à l'intérieur d'un ensemble organisationnel délimité ou bien dans le cadre d'un partenariat inter-organisationnel. Toute clarification entreprise à ce sujet permet de lever les ambiguïtés sur le processus en cours et de localiser de manière judicieuse les actions à initier.

Enfin, il s'agit de préciser les bonnes temporalités du changement que l'on observe : début du processus, étapes-clés, etc. Nous avons insisté sur le fait qu'il importait de tenir compte des représentations des différents acteurs concernés, et pas seulement de l'équipe dirigeante. La question du terme relève, quant à elle, d'une décision méthodologique : il convient cependant de laisser s'écouler une période suffisamment longue pour pouvoir analyser et le cas échéant, évaluer le processus.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

CHAPITRE 5 – LE CHANGEMENT ORGANISATIONNEL : UN PROCESSUS A EXPLIQUER PAR LES DIFFERENTES APPROCHES

Une fois décrit de manière systématique, le processus de changement se doit d'être ensuite décodé à l'aide de différentes approches explicatives. Chacune d'elles peut être mobilisée pour rendre compte des évolutions concrètement observées, en renvoyant à des conceptions forcément différentes des mutations en cours. Elles ne sont pas seulement le fait d'analystes – qui tentent de modéliser les processus de changement – mais peuvent aussi, par leurs capacités à éclairer une réalité multiforme, devenir des cadres de référence pour l'action managériale, véhiculés par les écoles de gestion, les consultants, les publications en tout genre. En conséquence, ces approches sont à la fois des outils d'analyse, inspirant des pratiques de recherche diversifiées tant en termes de méthodes que de résultats, et des « visions du monde », susceptibles de structurer l'action et le positionnement des différents acteurs concernés par le changement.

5.1. Une typologie de départ

En se référant à l'abondante littérature relative aux stratégies de changement, on peut constater que la plupart des études s'inscrivent dans le cadre de l'un ou l'autre paradigme, qu'elles développent et/ou illustrent à l'aide d'analyses empiriques. Afin de clarifier notre réflexion, nous nous référons ici à deux typologies intéressantes, présentées par Johnson (1987) et par Mintzberg et al.(1999). Les deux classifications envisagées nous permettent notamment d'asseoir la distinction entre niveaux analytique et normatif de raisonnement. Cette distinction nous semble capitale à opérer afin d'éviter toute confusion entre propositions théoriques et orientations d'action.

Le niveau analytique se réfère à l'observation et à l'explication du mécanisme de prise de décision stratégique. L'observation constitue une tentative de description de la réalité étudiée, en la décomposant en un certain nombre de variables par le biais d'outils statistiques, de monographies, de typologies, etc. L'explication proprement dite consiste à proposer, puis à tester, des hypothèses de relations entre ces variables.

Le niveau normatif préconise un certain nombre de principes qu'il s'agirait de poursuivre pour atteindre des objectifs déterminés (efficacité, performance, etc.), s'appuyant idéalement sur le niveau analytique. Malheureusement, de nombreux manuels de management contemporains se contentent d'offrir à cet égard une

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

accumulation de « recettes » plus ou moins standardisées, en s'abstenant d'exposer les bases théoriques de leur réflexion, considérées comme peu opérantes, voire inopportunes, pour l'homme d'action.

Malgré les rapprochements qui existent – ou devraient exister – entre l'univers de la recherche proprement dite et celui du conseil en organisation, les deux niveau que nous venons de distinguer sont et doivent rester distincts : en effet, leurs statuts et leurs objectifs sont différents. C'est la raison pour laquelle nous les aborderons dans le cadre de chapitres différents.

La typologie de Johnson (1987) est articulée autour d'une opposition entre le pôle rationaliste, basé sur l'analyse structurée de faits objectifs en provenance de l'environnement, et le pôle interprétatif où ce même environnement est le fruit d'une activité de construction de la part des acteurs, en particulier de la direction.

A partir de cette opposition, ***Johnson présente un continuum de modèles relatifs à la formation des stratégies de changement,*** allant du rationalisme à l'interprétativisme symbolique (Schein) en passant par l'incrémentalisme logique (Quinn),l'incrémentalisme politique (Pettigrew), et l'interprétativisme cognitiviste (Weick). L'incrémentalisme logique repose sur une explication de la prise de décision par un processus permanent d'essais et d'erreurs, face à un environnement ambigu et incertain, qui conduit à faire émerger progressivement la stratégie. L'incrémentalisme politique y voit un processus de négociation et de marchandage entre différents groupes d'intérêt qui défendent chacun une option particulière. L'interprétativisme cognitiviste présente la stratégie comme le résultat d'une construction mentale, individuelle et collective, à propos de l'organisation et de son environnement. Enfin, l'interprétativisme symbolique se réfère à la capacité des dirigeants de conduire l'organisation par le biais d'un ensemble de croyances et de valeurs symboliques relatives à l'organisation et à son contexte.

Quant à la typologie de Mintzberg et al. (1999), elle est également structurée autour de deux pôles épistémologiques, que l'on peut qualifier respectivement d'individualisme méthodologique et de déterminisme. L'approche individualiste se base sur l'intention du décideur et sur la rationalité de son comportement dans la définition des orientations stratégiques. A l'inverse, l'explication déterministe s'intéresse essentiellement à l'influence exercée par des facteurs externes aux volontés individuelles sur le processus de formation des stratégies.

La classification de Mintzberg et al., plus détaillée que celle de Johnson, repère et ordonne pas moins de dix courants de pensée, présentés dans le tableau suivant. Comme on peut le constater, les trois premières écoles sont de nature normative : elles s'attachent à montrer comment les stratégies devraient être formulées idéalement plutôt qu'à décrire comment elles se développent effectivement. Les autres se rapprochent davantage du niveau analytique.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Ainsi, plus on descend dans la liste, plus on quitte le niveau du décideur individuel pour prendre en compte les forces qui influencent, voire déterminent le processus de décision : les limitations cognitives et émotionnelles (cognitive school), la complexité de l'environnement sur lequel il est difficile d'avoir une maîtrise complète (learning school), le jeu des rapports de pouvoir (political school), le poids des valeurs et des idéologies (cultural school), les contraintes de l'environnement auxquelles il s'agit de s'adapter (environmental school), etc.

TABLEAU 7 – Dix écoles de pensées en matière de formation des stratégies

Ecoles de pensée	***Formation des stratégies***
• Design	Processus conceptuel
• Planning	Processus formalisé
• Positioning	Processus analytique
• Entrepreneurial	Processus visionnaire
• Cognitive	Processus mental
• Learning	Processus émergent
• Political	Processus conflictuel
	Processus idéologique
• configurational	Processus passif
	Processus épisodique

(D'après Mintzberg et al., 1999)

Ces deux typologies présentent un certain nombre de points communs, comme on peut l'observer dans le tableau 7, mais leurs divergences nous conduisent à y apporter un certain nombre d'aménagements.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

TABLEAU 8 – Comparaison des typologies de Johnson et Mintzberg et al, en matière des stratégies de changement

Typologie de Johnson	***Typologie de Mintzberg et al***
• rationalism	• design • planning • positioning • entrepreneurial
• cognitive interpretativism • logical incrementalism • political incrementalism • symbolic interpretativism	• cognitive • learning • political • cultural • environmental • configurational

Il nous paraît d'abord utile d'opérer un regroupement entre les trois premiers types et le courant « culturaliste » dans la typologie de Mintzberg et al., ou, si l'on veut, entre le rationalisme et l'interprétativisme symbolique de Johnson : ces différentes écoles de pensée émanent fondamentalement d'une même vision rationalisatrice du mécanisme de prise de décision stratégique et, plus largement, du fonctionnement de l'organisation[186].

La typologie de Johnson ne fait guère allusion aux déterminations susceptibles d'être exercées par l'environnement. En revanche, celle de Mintzberg et al., y fait référence mais il nous semble un peu réducteur de ramener sous un même label « environnementaliste » des tendances aussi diverses que la théorie de la contingence et la population ecology. Certes, toutes deux parlent des influences de l'environnement, mais en des termes très différents. La première met l'accent sur les processus d'adaptation dans lesquels peut s'engager l'organisation pour ajuster ses multiples composantes (stratégie, structure, technologie, ressources humaines) aux conditions externes. Quant à la seconde, elle déplace l'analyse et l'explication à un autre niveau, la population d'organisations, et ce, dans une temporalité particulièrement longue : l'environnement est alors appréhendé comme l'élément déterminant dans la création, le maintien et la disparition d'une bonne forme organisationnelle donnée. Seule cette dernière tendance nous paraît relever d'une conception où, comme l'annoncent Mintzberg et al., la formation des stratégies est vue comme un processus passif. Nous ne l'envisageons d'ailleurs guère ici dans la mesure où le niveau d'analyse ainsi adopté ne s'avère pertinent pour étudier la façon concrète dont se gèrent les changements au sein des organisations.

[186] Voir à ce sujet l'excellent chapitre de Wilson sur les « approches programmées du changement organisationnel » (1992, pp. 92-119).

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Enfin, deux écoles nous semblent occuper, dans la typologie de Mintzberg et al., une place injustifiée : les écoles « entrepreneuriale » et « configurationnelle ». La première a connu ses heures de gloire à l'époque du capitalisme industriel où l'on valorisait l'intuition, le génie aventurier de certains capitaines d'industrie (Schumpeter) et à récemment connu un regain d'intérêt, avec la multiplication de start-up liées à la généralisation de l'Internet. Cependant, au-delà du caractère mobilisateur des thèses développées par cette école, on conviendra que son potentiel explicatif reste relativement limité : le simple appel aux talents visionnaires du manager n'est guère de nature à constituer le fondement d'une analyse convaincante du processus de formation des stratégies à moins de se rapprocher d'une des autres écoles (rationalisme, ingterprétativisme cognitif, etc.) : on évoquera alors le leader capable de concevoir, de planifier, de se positionner, etc.

Quant à l'école « configurationnelle », qui regroupe en fait l'ensemble des travaux menés par Mintzberg lui-même et ses proches collaborateurs (Miller et Friesen, Hardy, etc.), elle nous semble souffrir du défaut habituel des classifications proposées par un auteur qui cherche à se positionner par rapport aux tendances dominantes de la littérature. Il n'est pas sûr qu'elle constitue une école à part entière et ce, pour deux raisons essentielles. D'abord, son ambition globalisante l'amène à tenter d'intégrer les autres écoles, en les assimilant aux différentes étapes du cycle de vie d'une organisation, plutôt qu'à développer un point de vue spécifique. Ensuite, les travaux de Mintzberg nous semblent fondamentalement relever d'une conception contingente de la vie de l'organisation : c'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous les exposerons dans ce cadre.

Nous proposerons donc de retenir pour la suite de notre réflexion cinq courants fondamentaux dans l'analyse de la formation des stratégies de changement :

- le rationalisme sensu lato (y compris le symbolic interpretativism chez Johnson ou la cultural school de Mintzberg et al.) que nous qualifierons d'approche de la planification ;
- le paradigme politique (political incrementalism chez Johnson) ;
- l'incrémentalisme (logical incrementalism chez Johnson ; learning school chez Mintzberg et al.) ;
- la perspective interprétativiste stricto sensu (cognitive interpretativism) ;
- l'approche contingente.

Dans la suite de l'exposé, chacune de ces approches explicatives sera envisagée en deux temps : on proposera tout d'abord un décodage du processus de changement observé selon cette approche ; on dégagera ensuite ses caractéristiques fondamentales.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

5. 2. L'approche de la planification (approche rationaliste)

a) Les avatars d'un changement planifié

Lorsque les règles d'une réforme est adoptée par la Direction générale d'une organisation, l'équipe dirigeante de cette organisation ne peut que s'employer dans les activités afin de mettre en œuvre les changements attendus en les formalisant à l'aide du contrat de gestion et du plan de travail. Ces derniers précisent des objectifs quantitatifs à atteindre à court, moyen et long terme. En vue d'emporter l'adhésion de l'ensemble des collaborateurs au projet, des actions « coup de poing » sont entreprises, comme le recours au Business Theatre : consistant à informer et à sensibiliser le personnel sur le bien-fondé du projet à l'issue de celles-ci, les collaborateurs sont supposés ne plus exprimer de divergences de vue quant à la nature du changement à opérer. D'ailleurs, la majorité du personnel semble convenir de la nécessité et de l'utilité de cette réforme. Seul le rythme du changement laisse à désirer, le projet ne se concrétisant pas selon le calendrier escompté. Mais la mobilisation et la détermination de l'équipe dirigeante vont bouger les choses, le rythme du changement va s'accélérer, avec le départ massif de plusieurs milliers de collaborateurs dont les compétences ne sont plus adaptées aux nouvelles exigences d'affaires de l'entreprise.

b) Les principales caractéristiques de l'approche

La planification constitue sans nul doute l'une des approches les plus fréquemment utilisées dans la littérature en gestion pour aborder les processus de changement. Erigée en norme par de nombreuses écoles de gestion, largement diffusée par les revues professionnelles, portée par l'instrumentation des firmes de consultants, la planification relève d'une vision « idéale » du processus de décision.

L'information joue ici un grand rôle parce qu'elle permet au décideur d'adopter une démarche séquentielle, entièrement raisonnée, où les différentes étapes à suivre sont décomposées, analysées et, dans la mesure du possible, quantifiées. Le décideur dispose, préalablement à toute prise de décision, d'une information complète sur l'ensemble des solutions susceptibles d'être appliquées au problème qui se pose à lui et sur les conséquences possibles de leur application – ***principe d'exhaustivité*** – et il est capable de choisir la meilleure solution – ***principe d'optimisation.***

En outre, le décideur dispose d'outils d'évaluation efficaces qui l'aident à surveiller le bon accomplissement du processus – principe de contrôle – et à réviser en conséquence ses objectifs, les ressources affectées à la solution du problème ou la décision elle-même – principe de rétroaction.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Enfin, la planification ne s'accommode guère d'une diversité de points de vue. Elle suppose au contraire que l'ensemble des intervenants (gestionnaires, ligne hiérarchique, analystes et concepteurs de programmes, etc.) partagent fondamentalement les mêmes valeurs et les mêmes objectifs. Ces derniers, une fois inscrits dans le cadre de la planification, ne sont plus rediscutés et restent inchangés de la formulation à l'implémentation et au contrôle (principe d'invariabilité des objectifs).

Le schéma rationnel de la prise de décision est récapitulé à la figure 2. Il s'applique aussi bien aux décisions stratégiques qu'aux décisions opératoires ou managériales.

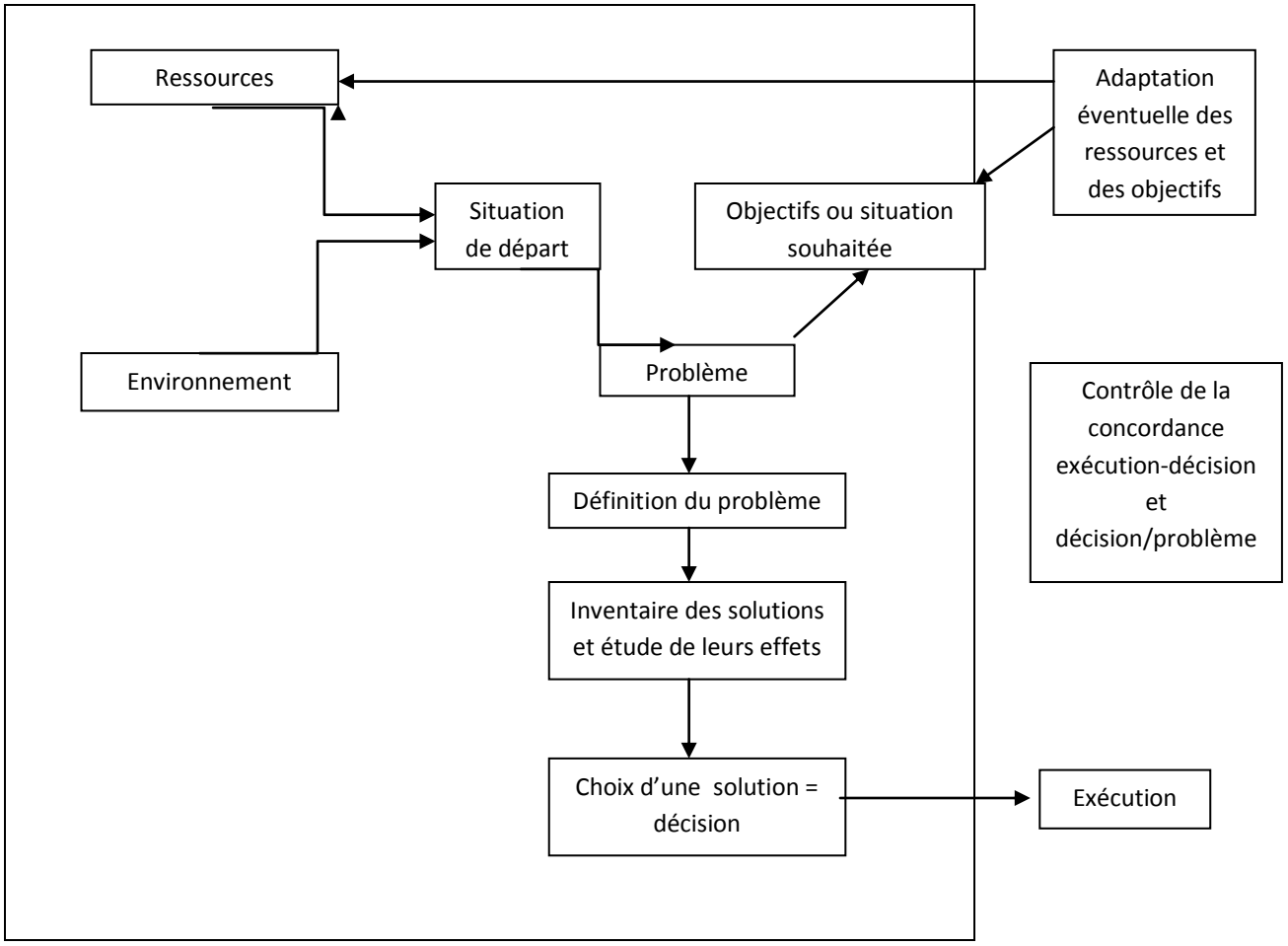


FIGURE 2 – Le schéma rationnel de la prise de décision

Dans une telle perspective, la formation des stratégies est conçue comme un processus séquentiel dans lequel le décideur jouit d'une pleine maîtrise sur l'élaboration de la décision, depuis le stade de la définition du problème, avant de procéder à son implémentation, le suivi de cette dernière étant assuré par des outils d'évaluation sophistiqués.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Si des problèmes se posent au stade de l'implémentation (résistances au changement, par exemple), c'est qu'ils n'ont pas été correctement appréhendés au stade de la conception et que l'analyse préalable des solutions possibles n'a pas été menée adéquatement. En principe, rappelons-le, tous les membres de l'organisation sont censés adhérer aux objectifs du décideur.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

On comprendra sans peine qu'un tel processus de décision ne peut s'opérer que dans un environnement relativement simple (c'est-à-dire analysable et formalisable), souvent réduit au secteur d'activité.

En matière de changement organisationnel, cela signifie que les décisions des dirigeants précèdent nécessairement les mutations de structure. En fonction de leur analyse rationnelle de la situation tant interne qu'externe, ce sont en effet les dirigeants qui définissent les nouvelles orientations à suivre.

De nombreuses recherches participent de ce courant de pensée. Citons, à titre indicatif, les travaux fondateurs de deux auteurs qui nous paraissent illustrer clairement la perspective rationaliste, en lui donnant toutefois chacun des accents spécifiques : Ansoff et Porter.

L'ensemble des travaux d'Ansoff – depuis Ansoff (1965) jusqu'à Ansoff et McDonnel (1990)- assimile la décision stratégique à la planification à long terme, basée sur des techniques complexes élaborées par des spécialistes dont la fonction est d'éclairer le décideur dans ses choix. La décision stratégique se doit d'être unique, explicite et rationnelle. Elle vise essentiellement l'optimisation des profils.

Quant au nom de Porter (1982, 1986), il est associé au positionnement stratégique de la firme dans un secteur d'activité. C'est à partir d'un examen des potentialités et menaces externes, d'une part, et d'une analyse raisonnée des forces et faiblesses internes, d'autre part, que les décideurs feront leur choix.

Au-delà de leurs positions spécifiques, l'ensemble des théoriciens de la planification considèrent que le processus de décision se déroule de manière quasi linéaire, empruntant une série d'étapes distinctes les unes des autres et séquentiellement ordonnées.

Cette vision présente un caractère normatif certain. Il ne s'agit pas, en l'occurrence, de décrire des pratiques telles qu'elles peuvent s'observer sur le terrain, mais bien de fournir aux dirigeants des outils et des concepts susceptibles d'améliorer leurs prises de décision. Dans certains cas cependant, les auteurs visent à améliorer les pratiques à partir de l'observation de ce que font les entreprises qui « réussissent », d'où le vocable de pratique théorisée accolé à ce type de démarche. Par ailleurs, dans la mesure où de tels écrits inspirent directement les pratiques managériales et conditionnent les modalités de leur mise en œuvre, ils peuvent constituer un cadre de référence utile pour rendre compte des pratiques observables chez les gestionnaires.

Sur le plan méthodologique, l'approche de la planification conduit logiquement à l'élaboration de techniques et outils codifiés qui s'inscrivent généralement dans le cadre de la gestion de projets : définition du projet (objectifs, résultats attendus, durée, échéancier, etc.) ; analyse de l'existant (processus, opérations, etc.) ; conception détaillée et validation des solutions (y compris les indicateurs associés) ; mise en œuvre et suivi des résultats ;

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

actions de remédiation éventuelles. De tels outils structurés de gestion de projet, souvent mis au point par les consultants, sont fortement valorisés par les équipes dirigeantes, qui se voient confortées dans leur vision planificatrice du changement[187]. Il va sans dire que cette approche s'avère particulièrement inadaptée aux changements induits et non sous-tendus par une quelconque intention managériale.

La littérature empirique sur le changement a depuis longtemps contribué à montrer les limites de l'approche de la planification. On ne peut manquer d'évoquer ici le célèbre schéma présenté par Mintzberg et Waters (1982, p.466), selon lequel une large part de l'intention initiale de changement ne se trouve jamais réalisée telle qu'elle alors que le changement effectif apparaît, dans une proportion plus ou moins importante, comme le résultat de processus émergents, qu'il convient par conséquent d'intégrer dans l'analyse. Chacune des approches envisagées dans la suite de l'exposé permettra de cerner différents aspects de ces processus émergents.

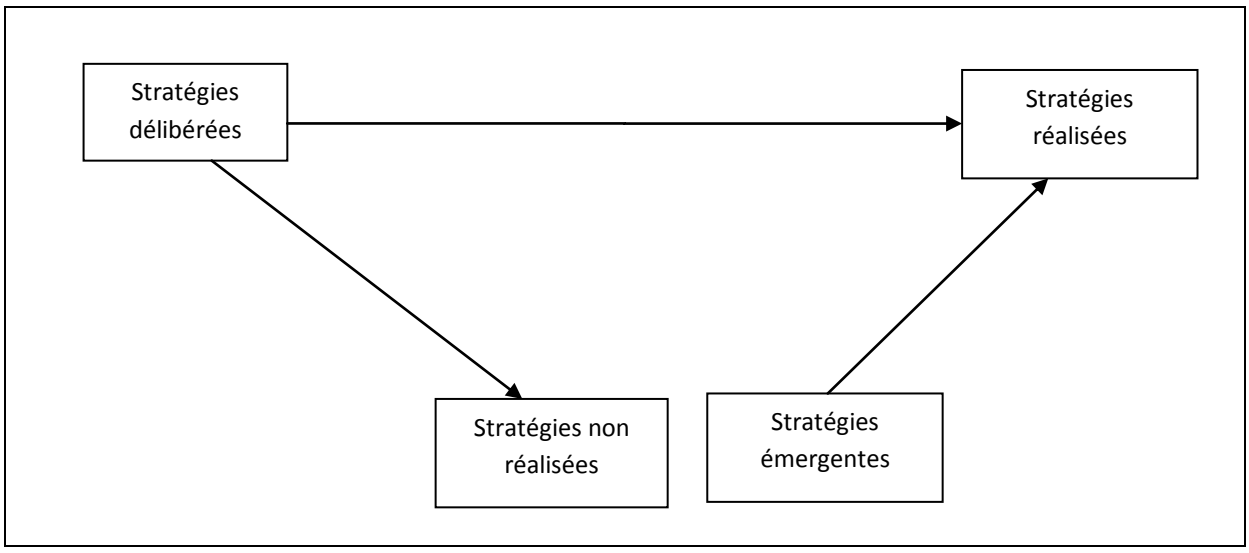


FIGURE 3 – Changement délibéré/émergent

[187] D'une firme de consultants à l'autre, ils présentent de très grandes similitudes, comme le notent Werr et al. (1977).

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

5.3. L'approche politique

5.3.1. Des conflits majeurs

Malgré l'attitude de coopération bienveillante émanant des organisations syndicales dans le processus du changement mis en place, on ne peut manquer d'être frappé par l'instauration d'une coupure de plus en plus nette entre l'équipe dirigeante et le reste de l'organisation. Cette coupure se traduit par l'opposition d'une partie grandissante du personnel, dont les intérêts sont de plus en plus menacés.

Un autre conflit traverse l'organisation : il concerne cette fois les instances dirigeantes (Comité de direction et Conseil d'administration), étant donné le manque de précision de la loi en matière de répartition des compétences entre ces deux organes. Il donne lieu à une intervention « musclée » de l'autorité de tutelle en vue de renouveler l'équipe dirigeante. Il est frappant de constater combien ces clivages s'amplifient à mesure que le processus de changement se déploie. Ils conduisent au développement d'attitudes de retrait parmi la majorité du personnel.

5.3.2. Les spécificités de l'approche

Une fois que l'on quitte le terrain normatif et que l'on observe de plus près la vie des organisations, on se rend compte rapidement que celle-ci s'accommode très mal de la clarté, de la transparence, de la réduction des sources d'incertitude. Les travaux d'Allison (1971), Cyert et March (1963), Crozier et Friedberg (1977), Pfeffer (1981) – pour ne citer que quelques-uns des principaux représentants de l'approche politique – montrent combien la vie d'une organisation est traversée par le jeu contradictoire de diverses rationalités, selon les coalitions qui se forment entre acteurs en vue de défendre un certain nombre d'intérêts.

Les partisans de l'approche politique partent d'un constat de base : le schéma rationnel de la prise de décision et, d'une manière plus générale, la vision planificatrice des organisations sont incapables de rendre compte de la manière concrète dont les individus se comportent à l'intérieur des ensembles auxquels ils appartiennent. Malgré la tendance indiscutable à la rationalisation de la vie des organisations, favorisée notamment par le perfectionnement des méthodes de gestion et par le progrès technologique, les comportements des acteurs sont sous-tendus par des rationalités qui leur sont spécifiques et se révèlent le plus souvent en opposition les unes avec les autres. L'approche politique se situe donc bien aux antipodes de l'approche de la planification.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

L'explication avancée par les théoriciens de l'approche politique s'exprime en termes de rapports de force, de défense d'intérêts, de contrôle de zones d'incertitude. Elle fait apparaître, à côté de l'organigramme et de la structure officielle de l'organisation, une structure informelle, faite de jeux, de marchandages, de négociations (Friedberg, 1993). Elle introduit l'importante notion d'acteur, ignorée par le schéma rationaliste qui ne considère comme décideur légitime que l'équipe dirigeante et les spécialistes qui l'assistent. L'acteur est ici défini comme le membre d'un groupe d'intérêt, capable d'exercer une influence vis-à-vis d'autres acteurs et de déployer en conséquence des stratégies appropriées (défensives ou offensives). Son pouvoir se définit par l'exercice d'un contrôle sur les ressources organisationnelles considérées comme pertinentes.

Une telle conception a évidemment des implications importantes sur la manière d'analyser la prise de décision dans les organisations. Au lieu de considérer cette dernière comme un processus séquentiel, « objectif » et structuré, le paradigme politique met en évidence les influences susceptibles d'être exercées à chacune de ses étapes : lors de la définition du problème, de l'inventaire des solutions qui peuvent lui être appliquées, du choix proprement dit de la solution et de son exécution.

Parmi les textes fondateurs de l'approche politique, on peut mentionner les travaux de Crozier et Friedberg (1977) et de ceux de Pfeffer (1981), même si cette approche a connu depuis lors de multiples développements. Signalons toutefois que des nuances existent de part et d'autre, sans doute liées aux spécifiques des traditions de recherche européenne et nord-américaine. Si les recherches de Crozier et Friedberg semblent mettre davantage l'accent sur la permanence des phénomènes de pouvoir dans la vie de l'organisation, celles de Pfeffer soulignent que l'activité politique ne se développe pas nécessairement dans tous les contextes et qu'elle peut même être atténuée sous certaines conditions.

Il n'en reste pas moins que le paradigme politique aboutit à une conception très particulière des processus de changement. Pour Crozier et Friedberg (1977, pp.325-347) :

- Le changement est systémique, c'est-à-dire lié au système d'action concret qui l'élabore et auquel il s'applique ;
- Pour qu'il y ait changement, il faut donc que le système d'action se transforme lui-même et qu'il y ait apprentissage collectif de nouveaux modes de relations entre acteurs, de nouvelles règles du jeu ;
- Cependant, la plupart des projets de changement prennent la forme d'une réduction des zones d'incertitude et d'une rationalisation de la vie de l'organisation, ce qui les expose aux réactions défensives ou offensives des différents groupes dont les intérêts sont potentiellement menacés et les conduit, dans la plupart des cas, à la dissolution ou à l'échec pur et simple ;

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- Dans cette perspective, le véritable changement – c'est-à-dire l'apprentissage de nouveaux jeux – ne peut se réaliser que dans un contexte de crise, de rupture par rapport aux anciens mécanismes de régulation.

Même tonalité chez Pfeffer, qui estime que les phénomènes de pouvoir sont le plus souvent un élément de stabilité dans l'organisation (1981, p.289). Les sources d'une telle stabilité sont, pour ce dernier auteur :

- ***L'engagement des acteurs pour faire adopter des décisions et construire des stratégies.***
  Etant donné le « coût » d'un tel engagement, les individus tendent à maintenir leur position bien longtemps après que cela soit encore nécessaire. Même en cas d'échec ou d'erreur, ils continueront à défendre leurs argumentations car, le plus souvent, reconnaître ses erreurs signifierait une perte de légitimité et risquerait d'entraîner, par-là, une perte de pouvoir.
- ***La légitimité des pratiques et des croyances.***
  Une telle légitimité s'appuie sur l'institutionnalisation des pratiques et des croyances, qui leur donne un caractère « objectif », donc difficilement transformable.
- ***La tendance à la perpétuation et à l'auto-renouvellement du pouvoir.***
  Il s'agit d'un constat classique de la théorie des organisations : tout pouvoir acquis se renforce.

La combinaison de ces trois facteurs rend tout changement organisationnel très difficile et peut retarder l'adaptation de l'organisation à son environnement (inertie), jusqu'à menacer sa survie (1981, p.326).

On conviendra que, dans une telle perspective, les possibilités d'évolution du système sont minces et que les structures en vigueur ont beaucoup de chances de se voir perpétuées, d'une manière ou d'une autre. Il est frappant de constater que la plupart des recherches menées dans cette voie rapportent des situations d'échec, décortiquées avec soin. Les structures existantes en sortent même renforcées dans une sorte de « jeu à somme nulle » au cours duquel les stratégies contradictoires des uns et des autres finissent par se contrebalancer[188].

[188] On peut se référer à ce sujet au célèbre « dilemme du décideur » décrit par Crozier et Friedberg (1977, pp. 335-338). Lorsqu'un responsable managérial projette l'une ou l'autre réforme de structures, il peut décider de jouer le jeu organisationnel et tenter d'obtenir un ajustement progressif des stratégies des différents partenaires concernés. Mais il condamne alors son projet de réforme à être « dilué » dans l'entrelacement de ces stratégies, chaque groupe cherchant à l'orienter en fonction de sa propre rationalité limitée. Par contre, s'il décide d'éviter le jeu organisationnel et d'imposer, ex abrupto, la réforme souhaitée, le responsable s'expose à un rejet pur et simple, à une greffe qui ne prend pas : situation caractéristique de nombreuses entreprises où le processus de changement est imposé d'en haut, sans aucune concertation avec les catégories de personnels concernées. Quelle que soit la solution adoptée, le changement risque donc d'être minimal.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

L'approche politique défend donc l'idée qu'aucun processus de changement ne réussira à rendre la vie de l'organisation plus transparente et moins conflictuelle, fût-il très élaboré sur le plan des technologies de gestion. Au fond, la « tentation panoptique » (Pichault, 1990 ; Segrestin, 2004) qui continue à caractériser la plupart des processus de changement actuels, qu'il s'agisse des logiciels de gestion intégrés de type ERP (Lui et Chan, 2008), du reengineering (Sarker, Sarker et Sidorava, 2006) ou du New Public Management (Thomas et Davis, 2005 ; Pichault, 2007) est condamnée à se heurter à l'opacité de la vie organisationnelle.

Quel que soit son mode d'implantation, un processus de changement constitue en effet une manière de « redistribuer les cartes » entre les différents groupes d'acteurs en présence, en suscitant, par la même occasion, des réactions en sens divers. Qu'elles soient défensives ou offensives, de telles réactions n'en revêtent pas moins un caractère hautement « stratégique ». En particulier, lorsque le processus de changement signifie pour les acteurs une intensification de leur rythme de travail, une menace pour leur statut ou leur emploi, une restriction de leur marge de manœuvre, il n'est pas étonnant de le voir devenir la cible privilégiée de multiples pratiques incontrôlées de détournement et d'appropriation.

Dans un tel contexte, on peut comprendre que les objectifs initialement fixés à un projet de changement – en termes d'accroissement de la production, notamment – n'ont guère de chance d'être atteints, du moins de la manière prévue par les promoteurs du projet. Même sans disposer des outils nécessaires à une appréciation fine des effets de productivité liés à un processus de changement, on s'aperçoit ainsi qu'un fossé se creuse entre l'importance des moyens mis en œuvre (investissements en matériel et en logiciel, mobilisation humaine par le biais de formations, reconversions, etc.) et les résultats effectivement obtenus. C'est d'ailleurs ce décalage qui est à l'origine d'une certaine prise de conscience, chez les gestionnaires de projets, du rôle joué par les conflits dans la conduite du changement.

Dans un article au titre révélateur, au terme d'un ensemble d'interviews menées auprès de gestionnaires de projets informatiques, Grover, Lederer et Sabherwal (1988) vont jusqu'à proposer une typologie – par ailleurs très intéressante – des « jeux » auxquels les acteurs sont susceptibles de s'adonner face au nouveau système, en fonction des intérêts qu'ils cherchent à défendre. En matière de systèmes d'information, l'importance des aspects politiques a d'ailleurs focalisé depuis longtemps l'attention des analystes (Leiser, 2007).

Mais cela signifie-t-il nécessairement qu'en dehors des situations exceptionnelles de « crise » provoquées par la modification brutale d'un facteur exogène (tarissement des sources de financement, arrivée de concurrents, prise de contrôle par un nouveau partenaire, etc.), aucun processus de changement ne peut aboutir à une modification substantielle du système d'action en vigueur au sein de l'organisation ? En d'autres termes,

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

la prise en compte des jeux de pouvoir nous condamne-t-elle à une logique de la perpétuation ?

Un certain nombre d'auteurs défendent l'idée d'une évolution possible du système d'action. Alter (1990, 2000) pense ainsi que les conflits peuvent conduire à l'innovation. Mais il semble lier cette possibilité à la logique informationnelle de l'entreprise moderne qui, en bénéficiant entre autres de l'apport des technologies de l'information, échapperait au cercle vicieux de l'auto-reproduction, caractéristique de l'entreprise bureaucratique, en multipliant les zones d'incertitude dans le jeu organisationnel. Une telle conception nous semble cependant renouer avec les postulats du déterminisme technologique : à technologie ancienne, fermeture du jeu ; à technologie nouvelle, ouverture du jeu…La conceptualisation proposée par Salerni (1979) nous paraît apporter une autre réponse, originelle et intéressante. Quoi que relative à l'innovation technologique, et non au changement en général, elle permet, nous semble-t-il, d'appréhender les phénomènes conflictuels dans une autre perspective.

Selon Salerni, la socio-histoire des technologies peut s'envisager comme une succession de cycles, articulés de la façon suivante :

1. Au cours d'une première phase de « socialisation », les opérateurs se familiarisent et s'adaptent aux contraintes spécifiques du nouveau dispositif (procédures à connaître, modes de traitement à appliquer dans chaque cas particulier, consignes à suivre dans l'éventualité d'une panne,etc.) telles qu'elles sont définies par les analystes ;
2. Au cours d'une seconde phase de « socialisation », les opérateurs découvrent progressivement les possibilités d'écarts par rapport aux procédures officielles de travail et aux standards de production, ainsi que l'échelle des sanctions qui leur sont associées ;
3. Un véritable « contre-système organisationnel » se met en place, au sein duquel le rendement du travail diminue, les coûts de production s'élèvent et la fonction de contrôle s'avère totalement inopérante ;
4. Débute alors une phase de « rétroaction » au cours de laquelle les responsables managériaux prennent conscience du décalage entre les objectifs initialement fixés et les performances effectives du système et sont acculés à concevoir, puis à introduire, un nouveau dispositif, en tentant de l'imposer comme solution provisoire à ce décalage ;
5. Le nouveau dispositif est introduit et un nouveau cycle de socialisation est amorcé.

Le point capital du raisonnement de Salerni est que les « contraintes sociales », progressivement incorporées dans le dispositif, constituent également ***les conditions nécessaires de l'innovation.*** C'est dans la mesure où ces contraintes sont perçues et parfois

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

même anticipées par le groupe managérial que de nouvelles solutions sont sans cesse mises au point, à la suite d'un processus d'apprentissage (Ségrestin, 2004). Les contraintes sociales sont donc à la fois ***des entraves*** par rapport au projet de rationalisation et ***des stimulants de l'innovation.*** Les pratiques de détournement et d'appropriation sont sans doute des obstacles au plein accomplissement des objectifs managériaux, mais elles contribuent directement au renouvellement des dispositifs en vigueur. On se situe ici aux antipodes de la logique de la perpétuation : on peut plutôt parler, dans ce cas, de logique de l'innovation.

Il s'agira donc d'examiner les conditions dans lesquelles les conflits peuvent conduire à une dilution du processus de changement et à une logique de la perpétuation (phase 3 du cycle de Salerni) ou, au contraire, donner lieu à une véritable dynamique d'innovation (phases 4 et 5 du cycle de Salerni).

Sur le plan méthodologique, l'approche politique conduit à poser les questions suivantes :

- Quels sont les groupes d'acteurs impliqués ***(stakeholders) ?***
- Quels sont les enjeux de leur confrontation ?
- Quels sont les atouts dont ils disposent ?
- Quelles sont les alliances qui se nouent entre eux ?
- Quels moyens d'action déploient-ils en conséquence ?

Il s'agit en effet de repérer ***les groupes d'acteurs*** qui tentent explicitement de peser sur le processus en cours pour l'orienter conformément à leurs objectifs. On y trouvera aussi bien ***des acteurs internes,*** qui font partie intégrante de l'organisation étudiée (direction, ligne hiérarchique, analystes, commerciaux, opérateurs, etc.), que ***des acteurs externes*** qui tentent de défendre certains intérêts stratégiques en utilisant notamment leur capacité de mobilisation (syndicats) ou d'allocation des ressources financières (propriétaires).

Les enjeux de la confrontation représentent, pour chaque groupe d'acteurs, la manière dont il perçoit le changement en cours et les risques ou opportunités qu'il recèle. Le postulat est ici que le groupe est conscient de ses intérêts et que la majorité de ses membres adoptent des comportements en connaissance de cause.

Les atouts dont disposent les groupes d'acteurs constituent, en quelque sorte, leurs sources de pouvoir. En s'inspirant notamment des travaux de Crozier et Friedberg (1977) et de Pfeffer (1981), on se montrera ainsi attentifs à :

- La maîtrise d'un savoir-faire particulier, d'autant plus crucial qu'il représente pour l'organisation une compétence importante et difficilement substituable ;
- La maîtrise des relations avec l'environnement (« marginal-sécant ») qui constituent l'une des zones d'incertitude majeures pour l'organisation ;

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- La maîtrise de l'un ou l'autre circuit de communication et de certains flux d'information formels ou informels ;
- La maîtrise de l'élaboration et/ou des conditions d'application des règles ; celles-ci sont, en principe, destinées à réduire l'imprévisibilité des comportements, mais peuvent également constituer une contrainte pour les supérieures hiérarchiques dans la mesure où elles soumettent leur propre autorité à des limites étroitement définies ;
- La maîtrise des ressources financières qui entretient une dépendance cruciale dans la vie des organisations dans la mesure où elle conditionne souvent la possibilité d'accès aux autres sources de pouvoir.

Les alliances stratégiques sont les bases sociales sur lesquelles les stratégies se construisent : il s'agit, la plupart de temps, d'alliances temporaires entre des groupes dont les intérêts de base diffèrent mais qui choisissent de s'unir pour mener un combat commun.

Enfin, ***les moyens d'action*** sont les comportements et attitudes adoptés par les groupes d'acteurs en présence une fois que le coût d'une action éventuelle est compensé, à leurs yeux, par l'importance de l'enjeu. Les moyens d'action se forgent de manière spécifique dans chaque contexte organisationnel. Ils peuvent aller du « freinage » au boycott pur et simple, en passant par la multiplication des pratiques clandestines, la course à la « sur qualité », etc.

L'approche politique met l'accent sur le caractère fondamentalement instable des équilibres sociaux, le compromis d'un jour pouvant être remis en cause le lendemain à la suite de l'arrivée de nouveaux acteurs, porteurs de nouveaux enjeux, disposant de nouveaux atouts, capables de déployer de nouveaux moyens d'action et de constituer de nouvelles alliances. Un processus de changement est donc fondamentalement imprévisible : il est marqué par des blocages, des retours en arrière, des bifurcations, etc.

Une autre approche insiste sur le caractère non linéaire des processus de changement et peut venir utilement compléter l'approche politique : il s'agit de l'incrémentalisme.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

5.4. L'approche incrémentale

5.4.1. Un sujet de changement succédant à d'autres projets

Au regard de son histoire, on peut considérer une collectivité locale comme une organisation arrivée à maturité, à dominante bureaucratique (forte division du travail, forte hiérarchisation), basée essentiellement sur les compétences techniques, avec une tendance à la centralisation de la prise de décision au niveau de l'autorité de tutelle. Au cours des quelques années précédant la réforme considérée, les collectivités locales ont été soumise à de multiples projets de restructuration qui ont tous plus ou moins avorté. Elles vivent encore avec le souvenir d'un grand bouleversement organisationnel des années auparavant, qui a donné lieu à un renforcement des procédures de contrôle et à une accentuation de la centralisation des décisions. Un tel contexte n'a sans doute pas empêché la multiplication d'initiatives officieuses émanant des unités locales afin de répondre aux exigences de plus en plus pressantes de la clientèle. Il n'en reste pas moins que la réforme actuelle reste inévitablement marqué par les succès mitigés des initiatives précédentes de restructuration.

5.4.2. Les attributs de l'approche

Tout comme les partisans de l'approche politique, les auteurs qui revendiquent leur appartenance au courant incrémentaliste partent d'un point de vue radicalement opposé au rationalisme. Ils étudient les processus de formation des décisions en cherchant à démontrer que ce ne sont pas les méthodes formelles de planification (détermination des objectifs, planification, sélection, évaluation) qui y prédominent mais qu'il s'agit au contraire le plus souvent d'un développement continu, largement morcelé, à caractère itératif et incrémental (Lindblom, 1959), dans lequel, de surcroît, la formulation et la mise en œuvre apparaissent non pas comme des moments séparés qui se suivent dans le temps (« je décide, ensuite je mets en œuvre ») mais bien plus souvent comme indissociables (le moment de la formulation de la stratégie étant inséparable de son implantation).

Loin de considérer un tel état de fait comme contraire à l'exercice de la raison, ils n'hésitent pas à adopter à cet égard une attitude normative. En somme, si le décideur « réel » ne se comporte pas comme le suggèrent les auteurs rationalistes, cela est non seulement « habituel » mais apparaît, dans bien des circonstances, comme souhaitable (Quinn, 1980). Que l'on pense, par exemple, au processus d'allocation budgétaire, qui s'effectue rarement par une mise à plat de tous les postes chaque année, mais bien davantage par une adaptation a posteriori d'un nombre limité de postes pour lesquels une évolution s'impose.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Cette approche met en cause l'idée selon laquelle les décideurs disposeraient d'une liberté totale dans le choix des décisions à mettre en œuvre. En effet, les dirigeants sont largement dépendants, dans leurs actions, de choix antérieurement élaborés ; la marge de manœuvre dont ils disposent se trouve donc étroitement circonscrite. Il en résulte une image du changement organisationnel qui ne peut être « qu'incrémental », chaque situation nouvelle étant modelée sur une situation ancienne dont elle ne se différencie que « marginalement » selon un processus permanent d'essais et erreurs à partir duquel se définissent les objectifs effectivement poursuivis.

Divers auteurs ont ainsi développé, dans la même perspective, la thèse de la dépendance du sentier ***(path dependency)***, selon laquelle plus les acteurs organisationnels empruntent une voie particulière, plus ils ont tendance à se maintenir sur cette voie et à ne pas revenir en arrière : on comprend ainsi la tendance à l'inertie des organisations. Comme le rappellent Sydow, Schreyögg et Koch (2005), dans une intéressante contribution faisant le point sur l'utilisation de la thèse de la dépendance du sentier en sciences de gestion, cette théorie permet d'apprécié la manière dont se déroulent les processus de changement liés à l'apprentissage organisationnel (Nooteboom, 1997), aux fusions et acquisitions (Karim et Mitchell, 2000), aux technologies de l'information, à la mise en place des partenariats inter organisationnels, etc.

Selon cette approche, le poids du passé, de la culture, des projets en cours, des décisions antérieures interviennent souvent de façon cruciale dans la conduite d'un processus de changement. La vie de nombreuses organisations se caractérise en effet par des alternances de courtes périodes de changements radicaux – où le coût d'une inadaptation aux variations de l'environnement devient trop élevé par rapport au coût d'une restructuration interne – et de longues périodes de changements incrémentaux – où le coût de l'inadaptation externe ne paraît pas assez important pour précipiter l'ensemble de l'organisation dans une restructuration en profondeur.

On comprend donc que l'un des enjeux majeurs de tout processus de changement consiste à combiner la temporalité du projet concerné avec les temporalités des autres projets en vigueur dans l'organisation. Ces derniers peuvent largement interférer avec le projet actuel et en conditionner le cours.

Sur le plan méthodologique, l'approche incrémentale s'emploie à repérer les principales dynamiques temporelles à l'œuvre dans l'organisation et à évaluer la mesure dans laquelle le processus en cours parvient à s'y articuler. On se montrera ainsi particulièrement attentif aux décisions antérieurement prises et à leurs retombées sur le changement actuel.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Cette insistance sur le poids des choix antérieurs et des temporalités qui leur sont liées ouvre la voie à une autre approche, davantage centrée sur le rôle du contexte dans l'explication des processus de changement. Tel est l'enjeu central de l'approche contingente.

5.5. L'approche contingente

5. 5.1. Une nécessaire adaptation

Les collectivités locales doivent faire face à un mouvement de déréglementation au niveau local et national de ce fait, doit ajuster ses structures pour répondre à une concurrence accrue (inter collectivités pour la restructuration locale). Ce mouvement se traduit sous la forme de directives de l'Union Européenne et constitue par conséquent un cadre contraignant auquel il s'agit bel et bien de se conformer. La loi de réforme des organisations publiques, par laquelle s'amorce le changement de structure dans les collectivités locales, s'inscrit dans cette perspective.

5.5.2. Les points essentiels de l'approche

L'un des fondements de l'approche contingente à montrer que les organisations conçoivent et développent des modes de structuration spécifiques en fonction de l'environnement dans lequel elles opèrent (Donaldson, 2001).

Les idées maîtresses de l'approche de la contingence sont les suivantes :

- Les organisations sont des systèmes ouverts qui ont besoin d'être soigneusement administrés si on veut répondre aux besoins internes tout en les adaptant à leur environnement et à ses modifications ;
- Il n'y a pas une seule façon d'organiser le travail. Tout dépend du type de tâche ou du type d'environnement auquel on a affaire ;
- Les dirigeants doivent avant tout parvenir à réaliser de bons ajustements. Diverses méthodes au sein d'une seule organisation peuvent s'avérer nécessaires pour effectuer des tâches différentes, en fonction des environnements spécifiques auxquels elles correspondent.

En d'autres termes, l'essentiel de la théorie de la contingence revient à considérer qu'organiser impose la recherche de la cohérence, et qu'une organisation ne peut être efficace que dans la mesure où sont rendus compatibles la stratégie, la structure, les techniques, les besoins des membres et l'environnement.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Il n'y a donc pas, en la matière, de solution optimale et universelle. Les dirigeants ne sont plus vus ici comme des personnages omniscients, parvenant à optimiser leurs décisions quelles que soient les circonstances : ils doivent avant tout parvenir à ajuster leur organisation aux caractéristiques du contexte dans lequel elle opère. S'ils ne le font pas, ils la condamnent à des performances moindres.

La diversité des formes organisationnelles résulte donc de processus d'adaptation plus ou moins réussis à la diversité des conditions (contraintes et opportunités) du contexte. Ces conditions sont aussi bien externes (tel type de marché, de culture nationale, de technologie, etc.) qu'internes (l'âge, la taille de l'organisation, sa stratégie, etc.).

Ainsi Lawrence et Lorsh (1989) montrent-ils que le passage à une configuration de type organique constitue une réponse adéquate à un marché devenu dynamique, complexe et hétérogène tandis que la mutation vers une configuration mécanique s'avère davantage justifiée pour faire face à un marché qui se stabilise et se simplifie.

Les travaux d'Hofstede (1991) mettent en avant l'influence des caractéristiques culturelles nationales sur les variables organisationnelles. Si, par exemple, une organisation souhaite s'implanter dans un pays où le niveau d'individualisme est élevé (comme les Etats-Unis), elle devra plutôt adopter des modes de travail basés sur l'atteinte de résultats et sur la décentralisation de la prise de décision. Par contre, si elle s'insère dans une culture où la distance à l'autorité est élevée (comme la France), une forte différenciation verticale de la structure s'avèrera plus judicieuse, ainsi qu'une plus grande centralisation de la prise de décision.

Selon Woodward (1965), plus le système technique est articulé sur la production de masse, plus il y a tendance à la formalisation et à la bureaucratisation de la structure ; en revanche, plus il est sophistiqué (technologie en continu), plus le personnel devient qualifié et la structure a tendance à devenir flexible. Un changement de système technique a donc d'importances incidences potentielles en termes organisationnels.

L'approche contingente souligne l'influence du contexte, aussi bien interne qu'externe, sur la vie de l'organisation. Dans cette approche, le contexte est une variable exogène, sur laquelle les dirigeants ont peu de prise : le marché, la technologie, la culture nationale, la taille, l'âge de l'organisation sont vus essentiellement comme des facteurs contraignants dont il s'agit de gérer les conséquences en adoptant d'une manière appropriée l'organisation du travail, la GRH, la stratégie, les systèmes d'information, etc., à leurs évolutions.

Un courant important de la littérature sur le changement défend ainsi la thèse de l'alignement stratégique : la performance d'une entreprise est fonction de la capacité de son management à assurer la cohérence entre le positionnement qu'elle privilégie sur un marché donné, le développement d'une structure adéquate – tant en termes de processus organisationnels que de déploiement des technologies de l'information – pour supporter les

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

choix stratégiques qui sont posés et l'adaptation permanente de ces choix aux mutations contextuelles. Sur la base des caractéristiques du contexte, il s'agit ainsi de mettre en cohérence la stratégie d'affaires et la politique de GRH (Tichy et al., 1982 ;Dan-Shang et Chi-Lih, 2008) ou encore la stratégie d'affaires et le système d'information (Henderson, J.C et Venkatraman, N.,1999 ; Sabberwal et Chan, 2001 ; Fimbel, 2007). Selon Fimbel (2007), la mise en application du modèle de l'alignement stratégique se distingue en deux axes complémentaires :

- Un premier niveau d'alignement, dit de ***« cohérence stratégique »***, qui exprime la nécessaire cohérence à respecter entre les stratégies – tournées vers l'extérieur – et l'infrastructure organisationnelle interne ;
- Un second niveau d'alignement, dit ***d' « intégration fonctionnelle »***, qui nécessite d'assurer la compatibilité entre les différents types de stratégie (stratégie d'affaires et en matière de technologies de l'information, par exemple).

Sur le plan méthodologique, il s'agit avant tout de caractériser adéquatement le contexte dans lequel l'organisation évolue : à nouveau, une démarche de nature idéal-typique peut s'avérer utile pour mener à bien ce travail de veille, comme c'est le cas chez les principaux auteurs de l'approche contingente. Les actions managériales à mener en découlent ensuite logiquement.

Il n'empêche que le contexte dans lequel évolue l'organisation ne constitue pas seulement une contrainte sur l'action de ses membres : il peut également être mobilisé par ces derniers, comme le souligne l'approche interprétativiste.

5.6. L'approche interprétativiste

5.6.1. Une communication par dénigrement

Le changement dans les collectivités locales a certainement été soutenu dès le début par une représentation collective de la menace environnementale (concurrence, déréglementation, etc.). Sur ce point, le consensus est rapidement atteint : des pouvoirs de tutelle aux syndicats en passant par l'équipe dirigeante, tous conviennent de la nécessité d'une réforme radicale, d'un passage de la « culture d'ingénieurs » à une approche plus commerciale. Un certain nombre d'opérations médiatiques sont mises en place par l'équipe dirigeante pour soutenir l'adhésion à ce changement de logique : adoption d'un nouveau logo, recours au Business Theatre, création d'un journal d'entreprise, installation dans un bâtiment luxueux qui se démarque largement des bâtiments occupés précédemment, dépenses de prestige destinées à attirer la clientèle, actions promotionnelles diverses, etc. Il

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

s'agit avant tout de casser une image : celle d'une structure bureaucratique, lourde et lente à réagir, imperméable aux évolutions du marché. Toutefois, au lieu de capitaliser sur une situation de départ a priori favorable, la stratégie de communication se transforme progressivement en une tentative de faire table rase du passé. Plusieurs dirigeants – dont le Président du Conseil d'administration – n'hésitent pas à stigmatiser maladroitement l'incapacité de l'ancienne structure et de ses agents à faire face au nouveau contexte. L'impression de dénigrement est renforcée par l'arrivée massive de consultants, involontairement complices d'un message selon lequel les compétences utiles ne peuvent pas être trouvées en interne. La négation pure et simple, par l'équipe dirigeante, des expériences antérieures (service public, culture technique) au profit d'une logique gestionnaire toute puissante n'est évidemment pas de nature à offrir une interprétation collectivement acceptable du changement.

5.6.2. Les bases de l'approche

A l'inverse de la littérature qui examine l'impact des contraintes de l'environnement sur la vie de l'organisation, c'est ici l'organisation, définie comme un système socialement construit de significations communes, qui construit de façon active l'environnement. L'organisation et l'environnement sont créés ensemble au travers des interactions sociales qui se jouent entre les membres de l'organisation.

Ainsi, l'approche interprétativiste s'attache principalement à mettre en évidence l'importance de processus tels que la perception, la conceptualisation ou l'attribution de sens, pour la compréhension du phénomène organisationnel.

L'un des schémas conceptuels les plus intéressants de cette perspective est sans nul doute celui élaboré par le psychologue Weick (1979). D'autres auteurs ont poursuivi dans la même orientation : Pondy (1983), Huff (1989), Smircich et Stubbart (1985). Nous souhaiterions y souligner le rôle particulier attribué à l'équipe dirigeante dans la gestion du changement.

Weick décrit les processus d'organisation en termes de résolution de l'équivocité – ***equivocality*** – inhérente aux problèmes complexes. Les individus sont confrontés à un ensemble de problèmes difficiles, imprévisibles et équivoques, impossibles à résoudre et à interpréter individuellement. Ces incertitudes sont résolues de façon organisationnelle à partir du traitement collectif de l'information. Les organisations constituent en quelque sorte des systèmes sociaux qui, en permanence, s'attachent à résoudre ***l'équivocité du monde que les individus expérimentent,*** le problème essentiel à résoudre étant alors de donner sens au monde environnant.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Les quatre composantes du processus d'organisation sont les changements permanents du monde environnant, ***l'enactment***, la sélection et la rétention.

5.6.2.1. Les changements et l'enactment

Au cours des expériences dans lesquelles sont engagés les individus, surviennent fréquemment des changements. Ces différences peuvent interpeller ***ou « attirer l'attention »*** en raison de ***l'équivocité*** qu'elles revêtent, et inviter en conséquence à ce qu'il leur soit donné une signification. Celle-ci se réalise à partir d'une opération mentale que Weick appelle ***enactment*** et qui peut se traduire par ***« mise en acte ».*** L'activité ***d'enactment*** ne peut survenir qu'à l'apparition de signaux inconnus, dissemblables à tout ce que l'individu ou l'organisation ont vu auparavant. C'est ***l'enactment*** qui établit une ségrégation entre les environnements auxquels l'organisation essaie d'attribuer une signification et ceux qu'elle ignore.

Par ailleurs, ***l'enactment*** est intimement lié aux changements. En effet, les changements fournissent les ***enactables environments***, c'est-à-dire le matériel de base à partir duquel sera enclenché ou non un processus destiné à lui donner une signification.

Weick insiste sur le fait que la phase ***d'enactment*** ne s'effectue pas nécessairement en toute circonstance. Les acteurs sont en réalité davantage tentés d'opérer une sélection, c'est-à-dire de confirmer les significations qu'ils attribuent aux situations (en puisant dans les ***enacted environments)*** plutôt que de les mettre en cause. Ce « gel » de la phase ***d'enactment*** repose notamment sur un procédé appelé avoided test : les individus dotent leurs activités d'interprétation de limites et ce, au départ d'une présomption d'échec plutôt que d'une expérimentation concrète.

5.6.2.2. La sélection

La sélection consiste précisément en l'application de diverses structures aux signaux équivoques[189]afin d'en améliorer l'intelligibilité. Ces structures sont formées de variables inter reliées, construites lors d'expériences antérieures qui, sur imposées aux signaux, vont soit rendre les choses encore plus confuses et alors être rejetées, soit en fournir une interprétation raisonnable. Ce qui revient à dire que les membres de l'organisation ont tendance à choisir les explications, interprétations et significations qui permettent aux nouveaux ***enactements*** de s'intégrer aux anciens ***enacted environments***, issus du processus de rétention. Il y a donc un processus de renforcement mutuel au cours duquel les décisions

[189] Weick observe que les signaux ne sont pas équivoques parce qu'ils seraient dépourvus de sens ou porteraient à confusion, mais en ce qu'une multiplicité de significations peut y être sur imposée.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

actuelles sont prises sur la base de l'expérience passée et, inversement, où l'expérience passée se voit confirmée par l'action présente.

5.6.2.3. La rétention

La rétention recouvre le stockage, la mémorisation des patterns qui contribuent le mieux à faire sens. Ces patterns sont appelés par Weick ***enacted environments***. L'environnement organisationnel n'est donc pas identifié aux alentours physiques de l'organisation. Il ne s'agit pas davantage d'un ***perceived environment***, notion indiquant que la réalité est perçue de façon sélective en raison des limites cognitives et/ou des relations de pouvoir à l'œuvre dans l'organisation. Le concept ***denacted environment*** soustrait à l'environnement physique le statut d'entité réelle et indépendante de l'organisation : en réalité, l'environnement est construit par les membres de l'organisation.

Pour Weick, c'est lorsque les acteurs agissent qu'ils ordonnent les variables, y inscrivent un ordre et créent eux-mêmes des contraintes. En d'autres termes, ce sont les individus qui construisent, réarrangent, simplifient et anéantissent les nombreux éléments « objectifs » de leur environnement.

Une conséquence importante de l'approche interprétativiste est que les organisations ne sont capables de formuler leur stratégie qu'après l'avoir mise en œuvre, et non l'inverse. Imaginer l'inverse revient à ignorer le fait que le sens est toujours attribué consécutivement à un événement, à une action.

Dans un tel contexte, le rôle des dirigeants prend une importance particulière : ils privilégient certains signaux en provenance de l'environnement et en négocient une interprétation collective en fonction du « stock » d'expériences accumulées (patterns) existant dans l'organisation. De leur habileté à mener l'enactement dépendra le fait que l'interprétation proposée soit plus ou moins acceptable par les membres. Ils jouent donc à la fois un rôle de « facilitation », de traduction et d'intégration qui, le plus souvent, consiste à confirmer des théories préexistantes, mais qui peut déboucher, lors de périodes de crise organisationnelle, sur l'introduction de nouveaux schémas de référence.

Nous retiendrons donc le fait que l'environnement n'agit pas mécaniquement sur l'organisation : un même contexte peut en effet donner lieu à des interprétations très différentes de la part des acteurs ; il est susceptible d'être perçu aussi bien comme menace que comme enjeu. Sur le plan méthodologique, il conviendra de se montrer attentif à une telle diversité d'interprétations ainsi que de la mettre en relation avec le rôle de « producteurs de sens » que jouent – consciemment ou inconsciemment – les responsables managériaux, par la façon dont ils gèrent le bouleversement des patterns inévitablement lié au processus de changement.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

La théorie des conventions (Boltanski et Thévenot, 1991) constitue une autre conceptualisation développée dans une perspective similaire. Cette théorie permet de comprendre comment une certaine convergence finit par se dégager entre des individus confrontés à des situations marquées par l'incertitude, c'est-à-dire à des situations complexes, qui comportent différentes facettes dont ils ne peuvent connaître avec exactitude l'évolution. Cette incertitude les met dans l'impossibilité de décider de manière rationnelle, c'est-à-dire de décider en définissant quels sont leurs intérêts, en procédant à un calcul des coûts et des bénéfices liés à chaque alternative possible, et en choisissant la plus avantageuse pour eux.

Dans de telles conditions, les individus ont forcément de repères pour fonder leurs décisions. Certains de ces repères sont des énoncés explicites mais la plupart d'entre eux revêtent des formes plus implicites, révélatrices de « conventions ». Une situation de changement est quant à elle marquée par l'interaction de plusieurs conventions. Celles-ci se différencient tout d'abord, sur le plan de la forme : en suivant les propositions de Gomez (2006), on peut ainsi les distinguer selon le dispositif matériel qui les sous-tend (modalités de contacts entre acteurs d'une même convention, degré d'intermédiation technique, degré de tolérance dans l'interprétation des règles) ou leur niveau de complexité (nombre de règles de comportements correspondant aux différentes situations auxquelles les agents peuvent être confrontés). Mais elles se différencient également sur le plan du contenu : on peut se référer à cet égard à la typologie de Boltanski et Thévenot (1991) présentée plus haut.

L'un des rôles clés des équipes dirigeantes sera alors de réaliser diverses activités de légitimation et de communication afin de « créer de la convergence » entre conventions anciennes et nouvelles à l'occasion du processus de changement.

5.7. Vers un modèle intégrateur

5.7.1. La description est-elle indépendante de l'explication ?

A l'issue de cette revue des grandes approches en matière de changement, le lecteur ne manquera pas d'être frappé par le fait que la plupart des catégories utilisées pour décrire le processus de changement s'insèrent en réalité dans des approches spécifiques qui aident à l'expliquer, surtout lorsque celles-ci sont de nature hypothético-déductive.

Ainsi les types de stratégies distingués par Miles et Snow (1978) et Porter (1980) s'inscrivent-ils logiquement dans la vision du changement pilotée par une direction générale éclairée (approche de la planification).

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Les diverses configurations organisationnelles de Mintzberg (1982) ou les types de technologie de Woodward (1965) s'avèrent particulièrement utiles pour souligner l'influence de certains éléments du contexte sur le processus de changement (approche contingente).

Quant aux mondes de Boltanski et Thévenot (1991), ils révèlent évidemment tout leur potentiel analytique lorsqu'on cherche à décoder les différentes significations que peut prendre un processus de changement auprès de ses parties prenantes (approche interprétativiste).

Ces approches ont en commun une conception hypothético-déductive de l'explication, partant de constructions théoriques pour explorer la réalité empirique. Les catégories descriptives qu'elles fournissent ne sont donc pas « neutres » puisqu'elles renvoient de manière privilégiée à une approche particulière. On ne s'étonnera pas, en revanche, que des approches plus inductives – comme l'approche politique ou l'approche incrémentale, qui partent des systèmes d'action concrets ou des histoires particulières de chaque organisation – ne proposent pas d'emblée de catégories descriptives.

5.7.2. L'enjeu de l'explication plurielle : le modèle des cinq forces

Après avoir discuté les spécificités de chacune de ces approches explicatives, nous sommes à présent en mesure de proposer un modèle d'analyse intégré et multidimensionnel des processus de changement. La particularité de ce modèle – dit des cinq forces – est d'articuler les différentes approches explicatives en exploitant leur complémentarité en vue d'offrir une appréhension globale des processus de changement. Ce modèle s'inscrit dans la tradition de recherche contextualiste développée par Pettigrew (1987) et son équipe autour de l'étude des processus de changement.

Le contextualisme ne constitue pas, à proprement une approche explicative : il propose plutôt une grille d'analyse générale, dans laquelle peuvent venir s'enchâsser différentes approches. Il met l'accent sur trois concepts clés et leurs interrelations : respectivement, le contenu, le contexte et le processus.

Les contenus ne désignent rien d'autre que le domaine concerné ou la cible visée par le changement. Ces contenus et leur évolution peuvent être décrits à l'aide des concepts que nous avons présentés plus haut.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Les contextes désignent les facteurs susceptibles d'influencer les contenus et leur évolution. Pettigrew distingue ici, de manière assez classique, les facteurs propres à l'organisation elle-même et ceux qui ont trait à son environnement : autrement dit, les contextes internes (modes de travail, taille, âge de l'organisation) et externes (marché, réglementation sociale, etc).

Quant ***aux processus,*** ils ont trait aux rapports de pouvoir qui se développent entre acteurs, fonction de la défense de leurs intérêts spécifiques, et aux initiatives qu'ils mettent en œuvre en conséquence face au processus de changement (les uns cherchant à faire évoluer la situation dans telle ou telle direction, les autres plutôt à la stabiliser…)

Ces trois variables sont en étroite interrelation, comme le montre la figure 4. D'un point de vue contextualiste, on considère en effet que les jeux d'acteurs sont contraints, au moins en partie, par les contextes, mais en même temps qu'ils les construisent et ainsi les transforment

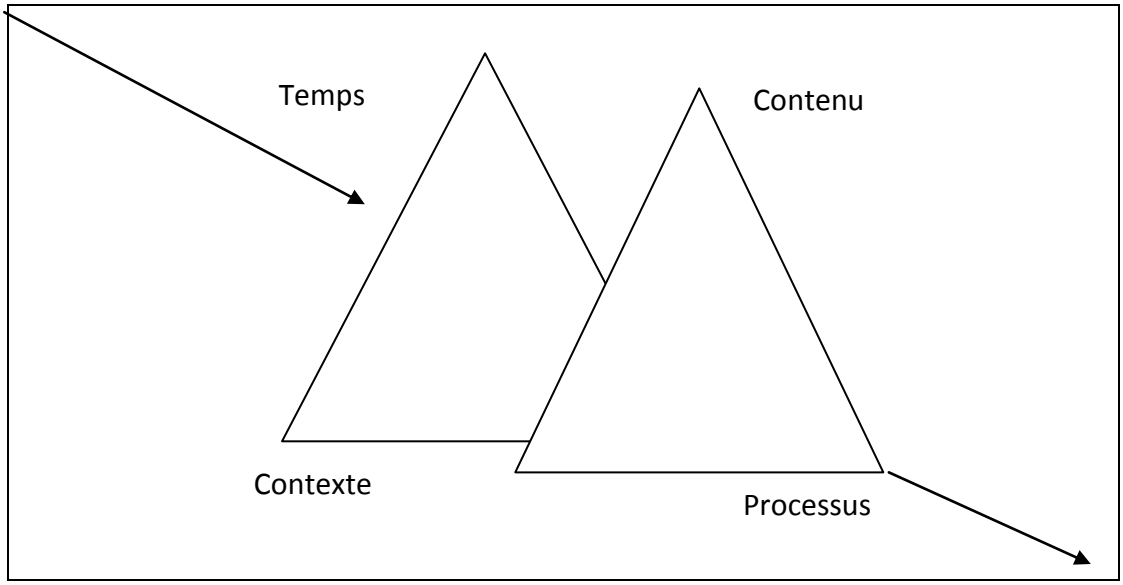


FIGURE 4 – L'interaction contenu-contexte-processus

L'ouverture paradigmatique qui caractérise le cadre d'analyse contextualiste nous conduit logiquement à un modèle général qui intègre les différentes approches exposées précédemment.

Le changement, c'est d'abord ***un contenu***, c'est-à-dire un objet qui va être soumis à modification, reflétant le plus souvent les intentions d'une équipe dirigeante en matière de cible, de rythme ou de résultats attendus (approche de la planification) mais pouvant aussi résulter de l'évolution non intentionnelle de certaines variables. Ce changement ne peut

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

être appréhendé correctement sans être mis en relation avec ***le contexte*** dans lequel il est destiné à s'implanter (approche contingente), qui représente à cet égard autant de contraintes que d'opportunités. ***Son processus*** d'introduction s'avère crucial : comment les acteurs se positionnent par rapport au contenu (approche politique), comment ils sont marqués, dans ces positionnements, par l'histoire organisationnelle et les décisions héritées du passé, chacune ayant une temporalité spécifique (approche incrémentale), comment ils « mettent en action » les éléments du contexte pour les intégrer de manière signifiante dans le contenu (approche interprétativiste).

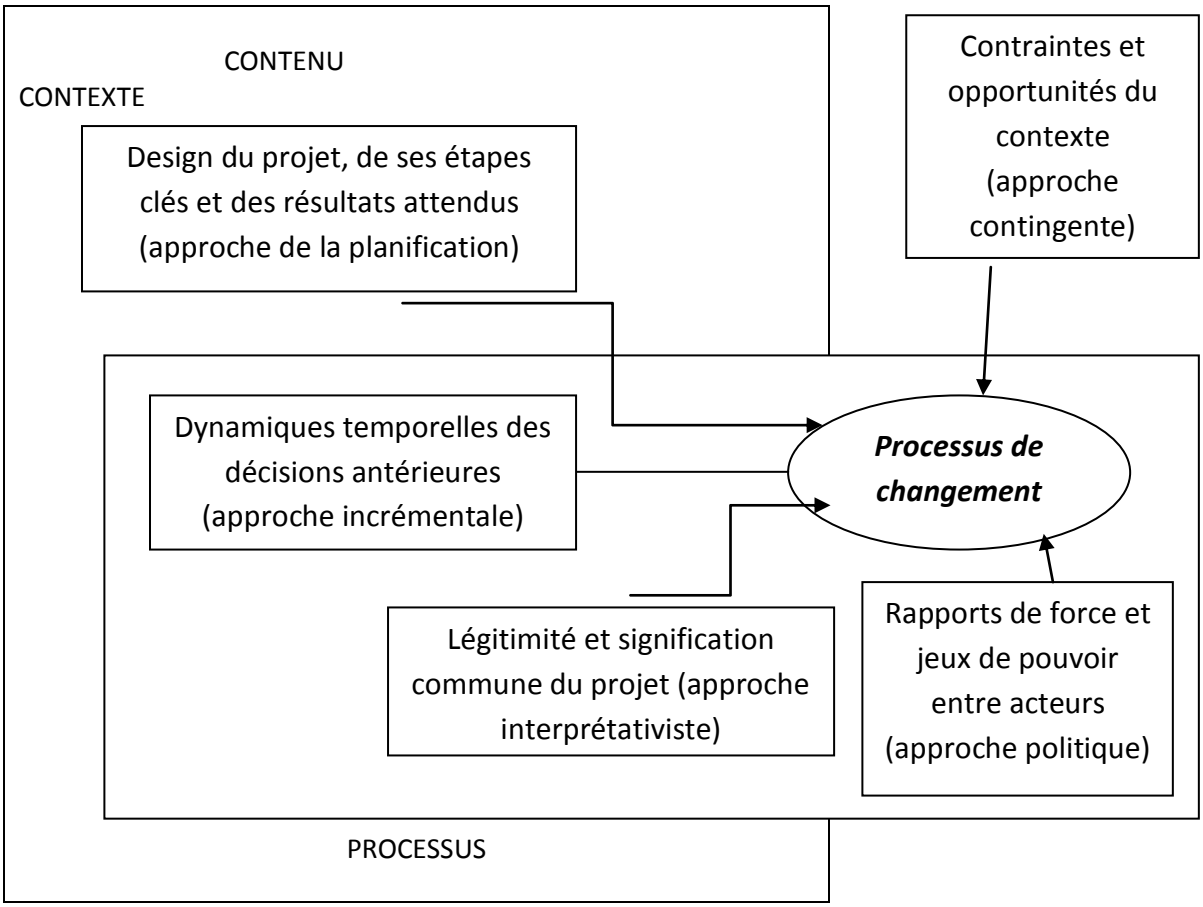


FIGURE 5 – Le modèle des cinq forces

Ce modèle permet de rendre compte des multiples dimensions d'un processus de changement. Dans notre cas, on sera aussi bien attentif à la réalisation du plan d'entreprise et du contrat de gestion qu'au contexte de libéralisation qui marque l'ensemble des Etats Européens et qui conditionne, dans une certaine mesure, la conviction de tous les acteurs « qu'il faut changer », aux multiples conflits qui vont marquer la mise en place de la réforme,

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

à l'héritage des initiatives précédentes et de leurs succès mitigés, à la suspicion introduite par la nouvelle convention à l'égard de l'ancienne en vigueur jusque-là.

Quelques maîtres mots vont donc désormais structurer notre raisonnement : plans d'activités et objectifs (approche de la planification), évolutions du contexte interne et externe (approche contingente) conflits reproducteurs ou innovateurs (approche politique), articulation du processus en cours par rapport aux actions précédemment entreprises (approche incrémentale), légitimité et signification partagée du changement (approche interprétativiste).

Un des risques auxquels est soumise la démarche explicative que nous proposons est évidemment celui du relativisme intégral. L'analyse s'emploiera en effet à reconstituer avec soin la trajectoire spécifique de chaque processus de changement à l'aide du modèle des cinq forces. On pourra ainsi montrer que dans tel cas, ce sont surtout les forces conjuguées d'une équipe dirigeante visionnaire, capable de rassembler autour d'un projet cohérent, d'un contexte économique favorable et d'une pacification des jeux internes liée à la domination d'un syndicalisme de service qui façonnent les orientations du changement ; dans tel autre cas, ce sont davantage l'accumulation des échecs antérieurs d'initiatives similaires, le raidissement de l'équipe dirigeante dans une vision planificatrice du changement, le caractère bureaucratique de la structure organisationnelle et les clivages entre « pro » et « anti » changement qui marquent le processus. Nous montrerons cependant plus loin que ce modèle nous permet, dans une certaine mesure, d'anticiper certains scénarios possibles d'évolution. Le reproche de relativisme intégral pourra donc être, en partie, rencontré.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

SYNTHESE DU CHAPITRE 5

Après avoir tenté de classer les travaux analytiques relatifs à la formation des stratégies de changement, nous avons convenu de distinguer cinq grandes approches explicatives en la matière. L'approche de la planification – qui conçoit le changement comme un processus séquentiel dans lequel l'élaboration de la stratégie précède sa mise en œuvre – reste l'approche dominante dans la littérature en gestion. Elle est cependant battue en brèche par d'autres approches plus analytiques : l'approche politique, qui insiste sur la prééminence des jeux de pouvoir entre acteurs, aux rationalités différentes ; l'approche incrémentale, qui souligne l'influence des décisions antérieures sur les actions présentes, limitant dans les faits la marge de manœuvre dont les dirigeants disposent ; l'approche contingente, qui met en avant le poids des évolutions du contexte, aussi bien interne qu'externe ; l'approche interprétativiste, qui est attentive à la manière dont l'organisation construit de façon active son environnement et au rôle que joue, dans ce processus de construction, l'équipe dirigeante, susceptible de lui donner un sens plus ou moins acceptable.

Ces diverses approches explicatives ont ensuite été articulées en un modèle intégrateur, dit des cinq forces, qui permet d'offrir une vision globale et nuancée du processus de changement

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

CHAPITRE 6 : LE CHANGEMENT ORGANISATIONNEL EST UN PROCESSUS A GERER

Les chapitres précédents nous ont fourni différents outils d'analyse : les types idéaux pour décrire les finalités que peut poursuivre un processus de changement, le modèle des cinq forces pour expliquer son déroulement. Ces chapitres constituent les fondements de la réflexion que nous entamons à présent sur les modalités de la gestion du changement.

Nous pensons avoir clairement établie le rôle décisif du style de management dans la réussite ou l'échec du changement. Nous avons montré qu'un style de management polyphonique, qui reconnaît d'emblée la pluralité des acteurs et la divergence de leurs intérêts, qui se montre attentif aux contraintes du contexte, aux temporalités des processus antérieurement enclenchés et au sens à donner au processus de changement est de nature à augmenter les chances de réussite de ce projet par rapport à un style de management panoptique, qui poursuivrait exclusivement des objectifs de rationalisation.

Sur la base de ces réflexions, nous allons à présent préciser la nature et la portée d'un management polyphonique du changement. Rappelons qu'il s'agit de la principale variable d'action sur laquelle les gestionnaires peuvent avoir une prise : le système d'influence existant ne pourra être modifié qu'avec peine, le plus souvent à la suite d'une adaptation structurelle requise par les évolutions de l'environnement (bouleversement du marché, modifications du cadre réglementaire, apparition d'un nouveau détenteur d'influence externe, etc.).

6.1. De l'analyse des cinq forces au management polyphonique

On conviendra de la nécessité de maintenir une distinction entre les analyses que peuvent menées les théoriciens des organisations et les préoccupations pragmatiques des gestionnaires et consultants. Dans le premier cas, on cherche avant tout à décrire une réalité, afin de mieux la comprendre et surtout de l'expliquer. L'explication propose des modélisations, susceptibles d'appuyer l'évaluation et l'anticipation, c'est-à-dire l'élaboration de scénarios plus ou moins probables. Dans le second, on se place au contraire sur un plan délibérément normatif, en recherchant ou en privilégiant certaines orientations d'actions susceptibles de transformer la réalité existante. Toutefois, cette différence de niveau ne justifie nullement la rupture que d'aucuns se plaisent à entretenir entre les deux sphères, prétextant que le gestionnaire et l'homme d'action, confrontés à des problèmes quotidiens immédiats, n'ont ni le temps ni les moyens de s'embarrasser de préalables théoriques.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Nous restons persuadés que, quelle que soit sa nature, la conduite du changement ne peut se passer d'une compréhension raisonnée des mécanismes sociaux contribuant à la définition du contenu, du contexte et du processus concernés : tel est l'objet des chapitres qui précèdent, en particulier du modèle des cinq forces. Inversement, l'accumulation de connaissances sur les « facteurs humains » est inutile et vaine si elle ne peut déboucher sur des recommandations concrètes destinées à transformer les modes de fonctionnement actuels : telle est la raison d'être du présent chapitre.

Nous n'ignorons pas qu'un tel « saut », du niveau analytique au niveau normatif, est porteur de multiples risques, la neutralité affichée par le chercheur faisant désormais place à un engagement explicite dans l'action managériale.

Qu'il nous soit d'abord permis de rappeler, à la suite de beaucoup d'autres, que la neutralité du chercheur est un principe hérité des théories positives, qui ne correspond guère à la pratique effective des travaux de terrain. Buchanan et al. (1988) ont bien montré que chacune des étapes de la recherche est marquée par la négociation, le compromis, le rapport de force entre chercheurs et membres de l'organisation : qu'il s'agisse de l'entrée proprement dite dans l'organisation, de la conduite des premières analyses, de la manière d'en livrer les résultats et/ou du retour ultérieur dans l'organisation. Même dans le cas d'une démarche purement analytique, les chercheurs auront bien dû, à un moment ou à un autre, accepter de quitter leur hypothétique neutralité et adopter une position « opportuniste ».

Le choix des dimensions analysées, la mise sur le côté de certaines autres, les causalités appuyées sur force liaisons statistiques, les relations simplement suggérées par le biais d'une démarche qualitative sont autant de prises de parti – délibérées ou inconscientes, imposées ou négociées – dans un jeu dont le chercheur ne maîtrise guère toutes les règles : quel est en fait le message qu'on veut lui faire exprimer ? Quel est le contexte dans lequel il est livré (un comité de direction, un comité d'entreprise, l'ensemble du personnel, un journal interne) ?, comment est-il reçu ?, etc.

La frontière entre niveaux analytique et normatif ne tient donc pas tant à une prétendue neutralité du chercheur qui disparaît une fois qu'il se mue en consultant. Elle se réfère davantage, à notre avis, à l'orientation même de ses analyses : se cantonnent-elles au simple constat de phénomènes sociaux ou bien se mettent-elles au service d'une certaine efficience et/ou efficacité organisationnelle ? Une chose est en effet d'observer que les jeux de pouvoir sont omniprésents et qu'ils marquent de leur empreinte tout processus de changement. Une autre est de réfléchir à la façon de gérer les organisations en tenant compte de tels jeux. Dans le premier cas, on se borne à explorer le déroulement des processus de changement et, éventuellement, à mettre en évidence les illusions panoptiques qui les sous-tendent. Dans le second, on se trouve directement impliqué dans la conduite du changement, en partageant par conséquent la responsabilité de sa réussite ou

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

de son échec. Une telle sanction ne peut inévitablement qu'infléchir la manière dont le chercheur mène ses propres investigations.

Nous voudrions donner ici une illustration concrète des interdépendances qui se nouent entre niveaux analytique et normatif – si souvent confondus dans la réflexion sur les organisations – à partir d'une intervention qui a été demandée au centre de recherche LENTIC dans le cadre d'une grande institution policière belge. Ceci est un exemple d'une organisation publique dont les collectivités locales de France peuvent aussi adopter comme moyen de changement dans leur fonctionnement.

Un projet de gestion documentaire au sein de la Police

Il s'agit d'une administration de taille assez large (plusieurs milliers d'agents), très centralisée, très hiérarchisée, subdivisée en grandes directions fonctionnelles et reposent quasi exclusivement sur la standardisation des procédures à tous les niveaux : le respect des règles « à la lettre », est même sanctionné régulièrement par des rapports d'inspection, des visites-surprise de supérieurs, etc. Tous les traits caractéristiques d'une configuration mécaniste sont ici réunis. Dans un tel contexte, la direction générale se lance dans un vaste projet de changement structurel, visant à introduire un mode de fonctionnement plus souple basé sur la responsabilisation accrue des agents, la gestion par les objectifs, la polyvalence à tous les niveaux, la réduction du nombre d'échelons hiérarchiques, l'amélioration des circuits de communication, le renforcement des programmes de formation continue, etc. C'est sur cette toile de fond que vient se greffer un projet plus précis de gestion documentaire, dont le principal objectif est de transformer radicalement le rapport des agents à la documentation.

L'ensemble de cette documentation – composée d'ouvrages de référence, de dispositions légales et réglementaires, de la jurisprudence s'y rapportant, de descriptions de procédures et de textes administratifs divers – est mis à la disposition des membres de l'organisation, à tous les échelons de la hiérarchie, afin de constituer un véritable outil d'aide à la décision. Au niveau de la direction générale, un centre spécialisé rassemble tous les documents disponibles. Aux niveaux intermédiaires et opérationnels, des centres aux dimensions plus modestes regroupent les documents se rapportant plus directement à l'activité de l'unité concernée. La documentation est censée être actualisée et classée uniformément à travers toute l'organisation, de manière à être directement opérationnelle pour la réalisation des missions de terrain. Mais les méthodes employées pour la production, la diffusion et le classement des documents sont tout à fait traditionnelles : impression, photocopie et envoi quotidien à toutes les unités, classement manuel dans les rayonnages, etc.

On devine aisément les nombreux problèmes de mise à jour que pose le recours à de telles méthodes dans un organisme de taille aussi et comprenant autant d'échelons hiérarchiques :

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

risque d'erreurs de frappe et de mauvaise attribution de code – voire d'oubli pur et simple – de la part des rédacteurs[190], surcoûts et retards inhérents à l'envoi de plus d'une centaine de pages de mises à jour quotidiennes à toutes les unités, extrême lourdeur du travail de classement nécessaire dans les unités locales – dont les priorités se trouvent davantage du côté de la réalisation des missions de base de l'organisation – entraînant d'énormes délais dans la disponibilité de l'information, prolifération des normes de classement à l'échelon local en l'absence de moyens de contrôle effectifs, etc. On ne s'étonnera pas que, dans un tel contexte, la moindre recherche d'information soit vouée à l'inefficacité totale et requière une certaine forme « d'héroïsme », même en faisant preuve de beaucoup de bonne volonté.

Le projet de gestion documentaire se voit donc investi d'objectifs ambitieux : il s'agit ni plus ni moins de restructurer l'ensemble du système de production et de circulation de l'information ainsi que de favoriser son intégration dans le travail quotidien de chaque agent.

La direction du département des systèmes d'information (SI) ayant lancé un premier appel d'offres général couvrant l'ensemble du projet, une société de conseil en informatique a été chargée de mettre sur pied un cahier des charges précis et opérationnel, spécifiant chacune des grandes orientations définies par la direction. Le projet initial, imaginé par le département SI et relayé par la société de conseil, est du type « tout électronique » (paperless) : disparition des centres de documentation locaux et distribution massive de PC portables, susceptibles d'être connectés en tout temps et en tout lieu à l'Intranet de l'administration en vue d'interroger la base de données centrale. C'est à ce stade que le centre de recherche s'est vu proposer par la société de conseil un examen « des conséquences humaines et organisationnelles du projet », afin d'accroître les chances que celui-ci soit accepté, dans sa version définitive, par la direction générale. Nous verrons dans la suite que le fait d'être introduit en cours de processus aura une incidence non négligeable sur le poids et la signification de notre intervention.

Ayant d'emblée mis en avant la nécessité d'une appropriation, même détournée, des objectifs initiaux du projet par ses utilisateurs, nous nous sommes directement lancés dans des procédures d'observation participante pendant près d'un mois, en tentant de varier au maximum les conditions de temps et de lieu de notre investigation : observations menées à différents moments de la journée, dans des unités locales aussi bien urbaines que rurales, de taille variée. Notre souci était de repérer, ex ante, le type de rapport existant avec l'outil documentaire. L'hypothèse de base qui sous-tendait notre démarche était que le rapport actuel à la documentation – et la structure des jeux entre acteurs qu'il recouvrait – conditionnerait, dans une large mesure, le type de réaction susceptible d'apparaître à l'égard du projet de changement lui-même.

Au terme de notre investigation, quelques constats essentiels se dégagent :

- Dans son travail quotidien, en relation avec la clientèle de l'organisme, l'opérateur de terrain se reporte très rarement à la documentation. Mieux, celui qui s'y réfère est souvent déconsidéré aux yeux de ses collègues, dans la mesure où il affiche ainsi son inexpérience ou ses hésitations. En principe, le « bon » opérateur est celui qui travaille « sans filet », sans avoir besoin d'un arsenal documentaire pour lui rappeler constamment ce qu'il a à faire. Au fond, les outils à la disposition des agents (centre

[190] Chaque document reçoit en effet un numéro de code en fonction de sa nature, ce qui permet de le classer et de le repérer aisément dans les différentes unités.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

de documentation, vade-mecum résumant les dispositions réglementaires les plus importantes, etc.) sont surtout destinés à socialiser les nouvelles recrues et les agents mutés en provenance d'une autre unité, qui n'ont pas encore acquis l'expérience nécessaire. Peut-on sérieusement penser que, dans un tel contexte, l'arrivée des PC portable va brusquement conduire les agents à revoir leurs pratiques et à consulter systématiquement la documentation ?

- Le premier constat ne vaut, évidemment, que pour le travail routinier et/ou récurrent mais celui-ci représente plus de 90% des tâches quotidiennes. Par contre, dès qu'une situation exceptionnelle apparaît, le réflexe n'est pas de se reporter à la documentation pour y rechercher les procédures à suivre, mais plutôt d'appeler par téléphone le supérieur hiérarchique direct qui sert, en quelque sorte, de personne-ressource. Ce faisant, l'opérateur reçoit non seulement l'information qu'il souhaite (« que dois-je faire en cas de … ? »), mais également la manière de l'interpréter (« en principe, le texte prévoit que…mais, la dernière fois, on a fait comme cela ») et surtout le satisfecit du supérieur, auquel il pourra se référer en cas de besoin (« le chef m'a dit que … »). En d'autres termes, la recherche d'information, lorsqu'elle a lieu, ne se limite pas au contenu de cette information, mais s'inscrit dans un contexte général de relations très hiérarchisées où la crainte d'être sanctionné par le supérieur l'emporte sur le souci de s'informer soi-même. Dans ces conditions, il apparaît illusoire de s'engager dans un équipement massif en PC Portables, même si la solution paraît séduisante sur le plan de la performance technique[191] : le recours à un outil formalisé ne pourra en effet jamais remplacer les avantages issus de la consultation informelle d'un supérieur hiérarchique.
- Autre observation importante : le comportement des responsables de la documentation à tous les échelons de la hiérarchie. Ceux-ci ont constitué de véritables fiefs, régnant sur un système de classification qu'ils sont souvent les seuls à maîtriser. Il s'agit pour eux d'une importance source de pouvoir, que l'on peut assimiler au pouvoir d'expertise. Ils sont en effet devenus de véritables experts en documentation, connaissant avec précision les annexes se rapportant à tel document, les dernières mises à jour relatives à tel domaine, etc. Ils ont en général une ancienneté assez élevée et se sont progressivement écartés du travail de terrain. Leurs attitudes à l'égard du projet de gestion documentaire sont, on peut le deviner, extrêmement négatives : ils se définissent, dès le départ, comme des adversaires acharnés de celui-ci. La direction générale est consciente de l'existence de telles poches de contestation, mais elle les interprète comme des cas typiques de résistance au changement émanant des opérateurs les plus âgés. Des mesures de retraite anticipée sont d'ailleurs envisagées pour mettre fin au problème.

Comment, dans un tel contexte, sommes-nous passés du simple constat à l'élaboration de recommandations managériales ? Il nous est très rapidement apparu qu'il fallait en tout cas abandonner l'idée du « tout électronique » : étant donné le jeu des rapports de pouvoir existant entre collègues, d'une part, et vis-à-vis du supérieur hiérarchique, d'autre part, et à

[191] Il est à noter que cette administration joue depuis longtemps un rôle pionnier en matière de technologies de l'information. La défense d'une certaine image de marque moderniste n'était donc pas totalement absente du projet documentaire, destiné à combler le retard accumulé dans ce domaine.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

moins de repenser radicalement le fonctionnement de la structure, il nous semblait préférable de nous orienter vers un repérage des personnes-ressources sollicitées par les opérateurs ainsi que des experts en documentation. Les premières représentent un maillon essentiel de la chaîne de communication informelle et jouent un rôle non négligeable en termes de fixation des règles du jeu (« je te couvre si tu recours à moi en cas de situation exceptionnelle »). Les seconds sont, de manière incontournable, des adversaires potentiels du projet dans la mesure où ils y voient une menace pour leur pouvoir d'expertise.

La solution finalement préconisée par notre équipe – pas d'équipement massif, repérer et reconvertir les personnes-ressources- est sans doute techniquement et économiquement beaucoup moins séduisante : elle suppose moins de prouesses sur le plan de l'infrastructure et réduit l'ampleur du marché concerné. En revanche, en équipant les personnes-ressources et les experts du terrain, en légitimant leurs connaissances implicites, elle a sans doute plus de chance d'aboutir à une appropriation effective de la nouvelle base technique par ses utilisateurs. En d'autres termes, elle oblige chaque camp à « mettre de l'eau dans son vin » autour d'une solution de compromis : les uns doivent réviser à la baisse les prétentions initiales du projet ; les autres ont à accepter la nécessaire arrivée de l'outil informatique dans le cadre de leur travail. Mais elle offre aussi à chacun un certain nombre de gains potentiels : les premiers se voient assurés d'une réduction probable des poches de résistance et d'un succès relatif de leur projet ; les seconds peuvent voir leur expertise reconvertie et leurs zones d'incertitude maintenues.

Inutile de souligner, cependant, que les oppositions à notre approche ont été très nombreuses : les promoteurs internes du projet (les responsables du département SI), qui avaient misé sur un système de pointe, destiné à créer un effet vitrine à l'égard de l'extérieur, interprétaient la diminution des performances du futur système comme une atteinte à la crédibilité même de celui-ci et, partant, à leur propre légitimité. Les fournisseurs de PC, de leur côté, attirés par la perspective d'un marché juteux, se trouvaient brusquement placés la perspective d'une réduction drastique du nombre d'unités à équiper. Sans compter les responsables de plusieurs départements logistiques, qui voyaient fondre l'importance du marché dont ils auraient pu avoir la charge et, par la même occasion, le surcroît de prestige qu'ils auraient pu y gagner. La plupart des critiques portaient notamment sur le fait que l'on ne pouvait baser toute l'architecture du projet sur des pratiques existantes, par définition non optimales, et qu'il fallait au contraire privilégier un modèle idéal d'organisation et de circulation de l'information pour bâtir le nouveau système. De nombreuses réunions furent nécessaires pour expliquer et faire admettre notre point de vue. Cependant, la légitimité de notre intervention était faible – vu que nous avions été appelés très tard dans le processus, notre rôle aurait dû se limiter à justifier le projet en montrant que les conséquences humaines et organisationnelles avaient bien été prises en compte - , les contacts avec les fournisseurs étaient suffisamment engagés et, surtout, les responsables du département SI jouaient dans ce projet leur propre légitimité : autant de raisons suffisantes pour que la solution proposée paraisse inacceptable. On ne s'étonnera pas de retrouver chez les responsables du projet un point de vue très proche du panoptisme : selon eux, il faut profiter de l'introduction de l'outil de gestion documentaire pour réformer les pratiques « anarchiques » du terrain, pour les codifier de manière plus étroite et mieux surveiller le respect des procédures.

Placée devant une telle situation, la direction générale se devait de prendre les devants : elle ne pouvait pas nous donner entièrement raison – c'eût été discrédité les responsables du projet – mais elle ne pouvait non plus négliger totalement les conclusions de notre

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

analyse, d'autant plus que celles-ci avaient été exposées devant les représentants d'à peu près tous les échelons hiérarchiques de l'organisation. Il fut convenu de suivre les recommandations générales de notre rapport, tout en proposant aux unités qui le souhaitaient la mise à disposition d'un lot de PC. Il s'agissait en réalité d'un compromis – au second degré, en quelque sorte – entre les partisans de la solution « tout électronique » (les responsables du département SI et des départements logistiques concernés, les fournisseurs de PC et certains membres de la société de conseil informatique chargée de la spécification du cahier des charges) et ceux qui s'étaient ralliés à notre proposition d'un équipement minimal axé autour de personnes- ressources, susceptibles de se l'approprier (d'autres membres de la société de conseil, dont le chef de projet, certains membres influents de la direction générale). Un tel compromis préservait les chances d'une extension progressive des performances du système et d'un marché de vaste ampleur, tout en permettant d'affirmer que les orientations initiales avaient été revues à la baisse pour « intégrer la dimension humaine ».

6.2. Les principes de base d'un management polyphonique du changement

L'exposé de ce cas nous montre que la perspective d'un management polyphonique ne consiste pas en une réflexion qui décoderait a posteriori des événements et des actions qui se sont déroulés : elle constitue avant tout un cadre de référence utile, ex ante, pour la conduite d'un processus de changement.

Au fond, le management polyphonique constitue un moyen de stimuler le déroulement du schéma de Salerni, que nous avons exposé au chapitre 2. Comparons à cet égard les effets potentiels du style de management adopté par les promoteurs du changement. S'ils se situent dans la perspective d'un management panoptique, comme c'était le cas au départ avec les responsables du département SI de la Police, il se peut que la phase 3 de Salerni (contre-système au cours duquel le rendement diminue, les coûts de production s'élèvent et la fonction de contrôle s'avère totalement inopérante) soit très longue et que le processus s'y arrête : nous sommes dans la logique de la perpétuation ou dans celle de la dissidence. En revanche, le management polyphonique, qui se place davantage dans une logique de l'adaptation ou de l'innovation, accélère la transition vers la phase 4 (rétroaction au cours de laquelle les responsables managériaux prennent conscience du décalage entre les objectifs initialement fixés et les performances effectives du système) puisqu'il suppose une intervention significative des responsables managériaux. Une grande

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

part du processus repose donc sur le comportement de ces derniers et non sur la propension plus ou moins élevée des futurs utilisateurs à accepter un nouveau système[192].

Toutefois, le management polyphonique ne constitue en aucun cas une garantie d'apaisement des conflits dans la vie de l'organisation. Ce n'est pas parce que les gains et les pertes de pouvoir potentiels auront été correctement anticipés, ou encore parce que les alliances auront été construites avec suffisamment d'habileté et de soin, que la réussite sera acquise et les performances du projet de changement optimisées. Au contraire, comme le rappelle le caractère cyclique du schéma de Salerni, l'accélération de la transition vers la phase 4 renforce la probabilité d'apparition de nouveaux détournements, de nouvelles pratiques déviantes, de nouvelles zones d'incertitude. Le management polyphonique ne permet donc d'assurer aux promoteurs du projet que leurs objectifs initiaux seront atteints. En revanche, il représente un sérieux pas en avant dans la perspective d'une appropriation – aussi surprenante soit-elle pour les promoteurs – du changement par les acteurs principalement concernés[193].

Il est difficile de spécifier, de manière abstraite et sans référence à un contexte particulier, les orientations à suivre dans le cadre d'un management polyphonique du changement. Tout au plus peut-on définir un certain nombre de principes de base qui sont à privilégier dans cette perspective et qui sont évidemment à concrétiser en tenant compte des particularités de chaque contexte où on entend les appliquer. En définitive, le management polyphonique est une stratégie à part entière – parmi d'autres possibles – déployée par les responsables managériaux face à des groupes d'acteurs dont les intérêts divergent des leurs.

Nous proposons de présenter ces principes en nous référant largement à la théorie de la traduction ou encore de l'acteur-réseau (Callon, 1986 ; Akrich, Callon et Latour, 1988 ; Latour, 1987 ; Callon, 1991 ; Law et Hassard, 1999 ; Akrich, Callon et Latour, 2006)[194]. Dans l'interaction permanente entre les trois pôles du cadre d'analyse contextualiste (contenu,

[192] Ce qui remet en cause certains modèles fréquemment utilisés dans le domaine du management des systèmes d'information, comme le technology acceptance model (Davis, Bagozzi et Warshaw, 1989 ; Bagozzi, 2007), basé sur des concepts tels que l'utilité perçue ou la convivialité perçue.

[193] Soulignons que le management polyphonique peut aussi bien s'entendre dans le cadre d'une organisation « classique », où l'on peut localiser relativement facilement l'exercice des responsabilités managériales, que dans le cadre d'un partenariat inter organisationnel, pour autant que celui-ci soit marqué par une asymétrie des relations de pouvoir entre ses diverses composantes. Dans les deux cas en effet, il est possible d'y envisager la problématique d'un changement à gérer, avec ses promoteurs, d'une part, ceux et celles qui le vivent, d'autre part. Par contre, dans le cadre d'un partenariat inter organisationnel où les relations entre entités sont davantage symétriques, le processus de changement est inévitablement plus diffus. Le management polyphonique y est sans doute moins directement pertinent, dans la mesure où il suppose l'exercice de responsabilités managériales plus ou moins clairement identifiées. Il n'empêche que certaines de ses composantes peuvent toujours y constituer d'utiles points de repère pour l'action.

[194] Des liens pourront également être établis avec la théorie de l'entrepreneuriat institutionnel (DiMaggio, 1988 ; Maguire, Hardy et Lawrence, 2004), même si celle-ci s'intéresse davantage aux stratégies discursives mises en œuvre qu'aux aspects matériels du changement privilégiés par la théorie de la traduction.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

contexte, processus), cette théorie insiste tout particulièrement sur l'importance du processus par lequel un changement se déroule et du contexte dans lequel il s'inscrit : un contenu particulièrement novateur risque bien de ne jamais se concrétiser si des actions spécifiques ne sont pas menées pour le rendre appropriable dans un contexte particulier, même si le prix à payer est une dénaturation du contenu initial. Un tel processus de traduction consiste à établir des liens entre les éléments qui n'ont en apparence aucune relation les uns avec les autres.

Le recours à la théorie de la traduction offre l'intérêt de permettre une présentation structurée des principes de base du management polyphonique. Cette théorie s'articule en effet en plusieurs phases distinctes :

- La contextualisation de l'innovation, par laquelle il s'agit de caractériser le système d'influence en vigueur (division et coordination du travail, répartition des acteurs, etc.) ainsi que d'examiner l'ensemble des entités humaines et non humaines en présence, leurs enjeux et le degré de convergence ou de divergence entre elles ;
- La problématisation, c'est-à-dire la formulation, à partir des énoncés problématiques en provenance des différents maillons du réseau, d'une controverse commune par rapport à laquelle les uns et les autres vont pouvoir se situer ;
- L'enrôlement qui conduit à repérer des porte-paroles légitimes des divers maillons du réseau et à leur affecter des missions précises ;
- La réalisation d'investissement de forme (représentations simplifiées de l'évolution de la controverse par le biais de graphiques, de plans, de statistiques, etc. qui vont circuler entre les maillons du réseau) et la constitution de points de passage obligés (lieux ou énoncés susceptibles d'augmenter la convergence entre les maillons du réseau) ;
- Le rallongement du réseau par l'incorporation de nouveaux maillons qui le solidifient et par son ancrage dans les temporalités des autres processus en cours (irréversibilité).

Ainsi entendue, la théorie de la traduction, au départ strictement analytique, constitue en fait une base tout à fait pertinente pour la conduite du changement. En ce sens, elle accède au statut de théorie normative.

Les différentes phases de la traduction se succèdent-elles nécessairement dans le temps ? Il n'est certes pas étonnant que les premières opérations à réaliser soient consacrées à l'analyse du contexte et des relations entre acteurs en vue de faire émerger l'un ou l'autre traducteur, chargé de mener à bien les phases ultérieures. Notons au passage les interdépendances concrètes entre une démarche analytique et une démarche normative, à partir du moment où les informations récoltées sont directement destinées à l'action.

Si la phase de contextualisation constitue bel et bien un préalable nécessaire, il n'en va pas de même pour les autres phases. Celles-ci sont avant tout présentées dans un ordre

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

logique, pour la clarté de l'exposé, mais elles s'interpénètrent largement dans la réalité. Ainsi, l'enrôlement des porte-paroles ne peut s'effectuer sans que la phase de problématisation, en particulier la formalisation d'un objectif commun, ne soit lancée. Inversement, la problématisation ne peut se concrétiser que si l'ensemble des porte-paroles a bel et bien été mobilisé. Ces différentes phases constituent donc avant tout, à nos yeux, des étapes méthodologiques et non chronologiques.

L'ensemble de ces phases mobilise en fait les différentes approches du modèle des cinq forces. La contextualisation nécessite une attention aux spécificités du contexte dans lequel le changement va être introduit (approche contingente) et aux jeux d'acteurs qui s'y nouent (approche politique). La problématisation suppose de repérer, sur cette base, les enjeux contradictoires des parties prenantes en présence, d'énoncer les positions qui les séparent (approche politique) et de mobiliser les éléments du contexte susceptible de faire sens aux yeux des intéressés afin de les amener progressivement vers une controverse commune (approche interprétativiste). L'enrôlement consiste à assigner à chaque protagoniste un rôle qui lui permet de défendre ses intérêts et qu'il peut par conséquent s'approprier (approche politique). Les investissements de forme et la constitution de points de passage obligés constituent les divers artefacts qui jalonnent la progression du projet vers un objectif commun (approche incrémentale). L'ensemble de ces correspondances est récapitulé dans le tableau suivant. Sans surprise, l'approche politique y occupe une place de choix. On observera également que l'approche de la planification n'est pas totalement absente des opérations de traduction caractéristiques d'un style de management polyphonique : elle intervient à certains moments clés du processus, une fois que les oppositions d'intérêt ne sont plus exacerbées et qu'une controverse commune a pu se dégager. Il y a donc des relations très directes entre les différentes phases de la théorie de la traduction et le modèle des cinq forces : elles sont synthétisées dans le tableau suivant.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

TABLEAU 9 – Correspondances entre les phases de la théorie de la traduction et les cinq approches explicatives du changement

Phases de la théorie de la traduction	***Approches du changement***
Contextualisation	Contingence, politique
Enrôlement	Politique
Problématisation	Politique, interprétativisme
Convergence	Planification, interprétativisme
Rallongement	Incrémentalisme

Les fondements d'un style de management polyphonique peuvent être dès lors présentés sous la forme d'une série d'opérations associées à chacune des phases de la théorie de la traduction, comme l'indique le tableau suivant. La liste de ces opérations n'a évidemment pas la prétention d'être exhaustive : elle vise plutôt à illustrer les modalités concrètes que peut prendre chaque phase.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

TABLEAU 10 – Fondements d'un style de management polyphonique

Phases de la théorie de la traduction	***Composantes d'un style de management polyphonique***
Contextualisation	1. Caractériser le système d'influence en vigueur 2. Repérer les circuits de communication informels 3. Identifier les principaux détenteurs d'influence 4. Analyser les capacités de mobilisation internes et externes 5. Anticiper les moyens d'action susceptibles d'être déployés 6. Identifier un traducteur
Enrôlement	7. Mobiliser et enrôler les porte-paroles des différentes parties prenantes
Problématisation	8. Formaliser un objectif commun 9. Abandonner le mythe de la prédétermination des tâches et de la réforme des pratiques en vigueur 10. Eviter la recherche de consensus et favoriser les compromis 11. Valoriser les innovations et les appropriations imprévues 12. Utiliser de manière pertinente le pouvoir de joker
Convergence	13. Identifier les actions-clés et les indicateurs de suivi 14. Evaluer le processus en continu 15. Communiquer en permanence sur le processus en cours
Rallongement	16. Socialiser les nouveaux entrants

La suite de l'exposé est consacrée à une présentation plus précise des diverses composantes du style de management polyphonique.

6.3. Caractériser le système d'influence en vigueur

La phase de contextualisation débute par une identification des éléments du contexte interne susceptibles d'influencer le cours du processus de changement. Ses objectifs sont les suivants :

- Repérer les opportunités ou les contraintes de contexte susceptibles de marquer le processus ;
- Qualifier la nature centripète ou centrifuge du système d'influence en vigueur ;

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- Détecter les écarts possibles entre la situation actuelle et la situation souhaitée, notamment en matière d'organisation du travail et de gestion des ressources humaines.

L'analyse peut être réalisée à l'aide d'une grille d'analyse contextuelle qui guide la description des différentes composantes de l'organisation susceptibles d'être concernées par le changement. A cet égard, les types idéaux fournis au cours du premier chapitre peuvent s'avérer très utiles. L'analyse peut ainsi couvrir les dimensions suivantes :

- La stratégie d'affaires : principaux objectifs d'affaires et positionnement des produits/services sur les marchés (leadership des coûts ou différenciation) ;
- Les configurations organisationnelles principales : modes de division et de coordination du travail, répartition du pouvoir, type de buts poursuivis;
- La culture organisationnelle : énoncée, objets, personnes clés, dimensions spatiales et temporelles des différentes « conventions » en vigueur;
- Les politiques de gestion des ressources humaines dominantes : degré de formalisation, de flexibilité et de décentralisation des principales variables de GRH (recrutement/sélection, évaluation, promotion, rémunération, développement des compétences, etc.) ;
- Le type de technologie de production : unitaire ou à la pièce, de masse ou en continu ;
- Le système d'information : architecture de type centralisé, déconcentré, intégré ou ouvert.

Les informations ainsi recueillies[195]permettent de qualifier le système d'influence en vigueur : la majorité des dimensions vont-elles dans le sens d'un système centripète ou bien centrifuge ? L'analyse contextuelle doit être conduite en privilégiant les dimensions directement concernées par le changement. Le nouveau dispositif envisagé porte-t-il en lui-même des présupposés en matière d'organisation (par exemple, la centralisation de la comptabilité, ou encore la décentralisation de l'approvisionnement dans les usines et la centralisation au siège de la fonction achats) ou de GRH (la nécessité de posséder certaines compétences, etc.) ? L'organisation du travail et la gestion des ressources humaines sont-elles différentes selon les départements, les services ou les fonctions concernées et le projet les concerne-t-il tous de la même manière ? Enfin, l'un des principaux intérêts de l'analyse contextuelle est d'arriver à dépasser la simple description de l'existant et de repérer les

[195] Si la phase de contextualisation est confiée à un intervenant externe, ces informations peuvent être obtenues grâce à des entretiens à différents niveaux de la hiérarchie et des fonctions de l'entreprise. Elles peuvent être complétées par la lecture de documents d'entreprise ou, au besoin, par des observations in situ des modes de fonctionnement.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

écarts susceptibles d'émerger entre les présupposés/enjeux sous-jacents au processus de changement et les modes d'organisation et de fonctionnement en vigueur.

6.4. Repérer les circuits de communication informels

Beaucoup de responsables de changements continuent à penser le développement de leurs projets dans un cadre très formel, voire formaliste, respectant les voies de communication officielles :

- Du sommet stratégique au centre opérationnel et des services de support ou des analystes vers la ligne hiérarchique (communications hiérarchico-fonctionnelles) ;
- Des niveaux inférieurs vers les niveaux supérieurs, par l'intermédiaire des cercles de qualité ou de progrès, des entretiens d'évaluation, des procédures de concertation, etc. (communications ascendantes) ;
- Le long des flux de travail, entre services auxiliaires et services clients, etc. (communications latérales).

La conception d'un nouveau dispositif de gestion repose donc souvent, dans le chef des responsables, sur une vision diffusionniste du changement – qui se propage du centre vers la périphérie (mode hiérarchico-fonctionnel) ou d'une unité à l'autre (mode latéral) – éventuellement complétée par des mécanismes de remontée de l'information en provenance de la périphérie (mode ascendant). Cette approche implique en outre, comme on l'a vu, une conceptualisation idéalisée du comportement des membres de l'organisation, censés penser et agir de manière « rationnelle », c'est-à-dire conformément aux prescrits de l'équipe dirigeante.

Faut-il encore rappeler qu'une partie importante de la communication dans les organisations s'opère sur un mode informel ? Les circuits empruntés par l'information ne sont évidemment pas toujours ceux qui ont été planifiés par les responsables. De plus, le fait que l'information circule par des chemins parallèles modifie fréquemment la nature de l'information échangée. Le cas du système de gestion documentaire au sein de la Police nous a montré que l'échange effectif ne porte guère sur ce qui devrait être l'objet officiel de la communication (la disposition réglementaire) mais davantage sur la manière de l'interpréter et sur la légitimation hiérarchique de cette interprétation.

Il est donc indispensable de tenir compte de la circulation informelle de l'information dans la conception même des projets de changement, en les laissant suffisamment ouverts à cet égard pour que des informations initialement non prévues puissent s'échanger et que les acteurs n'aient pas à se plier à des procédures de communication qui ne correspondent en rien à leurs pratiques effectives. Mieux, même si cela est souvent difficile à admettre, il s'agit

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

de reconnaître d'emblée la légitimité – voire l'efficacité – des communications parallèles, plutôt que de tenter vainement de les éliminer ou d'en réduire l'importance : elles font inévitablement partie de la vie des ensembles humains organisés.

Le repérage des circuits de communication informels permet en outre de s'assurer que le projet aura une prise sur la vie « réelle » de l'organisation. Il constitue un premier pas dans la compréhension des enjeux sous-tendant les relations entre acteurs.

6.5. Identifier les principaux détenteurs d'influence

Il s'avère indispensable de repérer les principaux groupes d'intérêts en présence, ou encore les détenteurs d'influence : ceux dont on parle, ceux que l'on désigne comme principale source de difficulté ou, au contraire, comme porteurs du changement. D'autres détenteurs d'influence apparaîtront plus tard, au fur et à mesure de l'analyse, à la faveur d'une observation de terrain ou du récit croisé de plusieurs informateurs sur un même événement. Ici, ce sont les délégués syndicaux, là le directeur technique, là encore les cadres de tel département. Il existe à cet égard des grilles d'analyse multiples, dont celle que nous avons proposée au chapitre 2, en termes d'enjeux, d'atouts, d'alliances stratégiques et de moyens d'action, largement inspirée des travaux de Bernoux (1985) et de Friedberg (1988).

Les responsables managériaux ont tout intérêt à identifier correctement ces détenteurs d'influence et leurs atouts car c'est seulement à partir d'analyses minutieuses de ce type qu'ils parviendront à anticiper les obstacles qui risquent de surgir, d'une part (rejets, sabotages, sous-utilisations, pratiques parallèles, plaintes, etc.), et les renforts susceptibles d'être gagnés, d'autre part (même si ceux-ci ne vont pas nécessairement dans le sens prédéterminé par les concepteurs).

Par rapport à nos hypothèses prédictives, il importe de repérer parmi les diverses sources de pouvoir – ou les atouts – dont chaque acteur dispose, la présence de zones d'expertise et d'en apprécier le caractère plus ou moins officiel. Nous savons en effet qu'une expertise légitime, qui est souvent le fait d'opérateurs qualifiés, sera vraisemblablement à l'origine d'attitudes spécifiques à l'égard du changement, que l'on ne retrouvera pas nécessairement dans les cas d'expertise implicite, voire clandestine.

L'identification des détenteurs d'influence est également susceptible de rendre les responsables managériaux plus conscients des politiques de formation, d'information et de reconversion à mettre en œuvre. En analysant les raisons pour lesquelles certains acteurs se sentent menacés, en leur offrant en conséquence une « monnaie d'échange » qui rencontre leurs intérêts, notamment par le biais d'une officialisation de leurs zones d'expertise, ils ont en effet toutes les chances de transformer des « perdants », virtuellement adversaires du changement, en « gagnants » potentiels, susceptibles de s'impliquer ou, à tout le moins, de

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

ne pas aller à l'encontre du processus en cours. C'est finalement l'option qui a été prise, dans le cas du système de gestion documentaire au sein de la Police, avec l'équipement prioritaire des personnes-ressources et des experts en documentation.

Un tel travail d'analyse politique paraît indispensable dans la mesure où ce sont finalement les membres de l'organisation, et eux seuls, qui sanctionneront la réussite ou l'échec du changement. Il constitue en quelque sorte le fondement nécessaire d'un style de management polyphonique : ce n'est qu'après avoir identifié les détenteurs d'influence que des compromis, des alliances ou des oppositions pourront être élaborés.

L'identification des détenteurs d'influence, de leurs enjeux et de leurs atouts ne constitue qu'un élément du travail de contextualisation. Il est également essentiel d'analyser leurs capacités de constituer des alliances stratégiques et le type de moyens d'action qu'ils sont susceptibles de déployer. Tel est l'objet des deux points suivants.

6.6. Analyser les capacités de mobilisation internes et externes

Les détenteurs d'influence qui décident de mettre en jeu leurs atouts autour d'un processus de changement n'agissent pas de manière isolée. Ils tentent souvent de constituer des alliances stratégiques avec l'un ou l'autre groupe d'intérêt. Les alliances nouées entre groupes d'intérêt vont inévitablement marquer le cours du changement. La plupart d'entre elles ont un degré de prévisibilité relativement élevé et peuvent donc être anticipées dans le cadre d'une analyse politique.

Les capacités de mobilisation des acteurs, c'est-à-dire la manière dont ils sont susceptibles de se joindre à d'autres acteurs soucieux de la défense de leurs intérêts spécifiques et de créer avec eux des alliances stratégiques, ne s'exercent pas seulement à l'intérieur de l'organisation, entre détenteurs d'influence internes. Elles peuvent également se produire vis-à-vis de l'extérieur, en tentant par exemple de mettre dans son camp l'un ou l'autre détenteur d'influence externe (la presse, le mode universitaire, un concurrent, etc.). Ici encore, les capacités de mobilisation des acteurs sont relativement prévisibles et peuvent être appréhendées dès le début d'un processus de changement.

En nous référant aux typologies de jeux politiques présentées par Mintzberg (1986, pp.268-307) et Keen (1981, pp.28-32), nous pouvons esquisser, à titre illustratif, certaines des formes que peut prendre la mobilisation d'alliés :

- Le jeu du parrainage par lequel un acteur, ou un groupe d'acteurs, cherche à se mettre sous la protection d'une personnalité ou d'un groupe socialement reconnu, avec qui il passe un contrat implicite en termes de services rendus ;
- La construction de coalitions (keep the peace) par laquelle un simple groupe d'intérêt, constitué autour d'un problème particulier, se transforme progressivement

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

en faction, partageant plusieurs problèmes de nature différente, et enfin en alliance, lorsque des adhérents en provenance d'autres groupes d'intérêt ont pu être gagnés à la cause ;

- La nomination de candidats à des postes stratégiques (pile on), processus par lequel certains acteurs tentent de faire triompher leur point de vue dans la conduite d'un changement (par exemple au sein d'un comité d'orientation) en utilisant le système d'autorité légitime ;
- Le « coup de sifflet » par lequel un acteur ou un groupe d'acteurs, souvent en position hiérarchique relativement faible, contourne la chaîne d'autorité légitime et informe le plus souvent secrètement – par crainte d'être sanctionné – un détenteur d'influence externe d'une injustice dont il estime être l'objet ;
- Le jeu des « jeunes Turcs » (up for graps) qui se caractérise par le fait que certains acteurs cherchent à apparaître, aux yeux d'autres acteurs internes et externes, comme les champions d'un changement radical, en revendiquant une réorientation fondamentale de la stratégie d'affaires, un remplacement de l'équipe de direction en place, une redéfinition des valeurs de base de l'organisation, etc.

Ainsi, dans le cas de l'administration publique en voie de modernisation, les adversaires du projet jouent en quelque sorte le jeu du « coup de sifflet » en faisant appel à des détenteurs d'influence externes (le Conseil d'Etat) dont les jugements sont de nature à soutenir leur position et à donner un sérieux coup de frein à la réforme.

Les capacités de mobilisation des acteurs sont évidemment essentielles à prendre en compte dans la conduite d'un processus de changement, dans la mesure où elles déterminent le poids des différents détenteurs d'influence et, par conséquent, l'ampleur des conflits susceptibles de surgir. Revenons au cas de l'institution policière : si les experts en documentation sont isolés, et ne font que défendre leur position menacée sans parvenir à mobiliser d'autres acteurs ou, au contraire, s'ils réussissent à convaincre les agents du terrain qu'il vaut mieux, pour eux, éviter de perdre du temps à mener des recherches documentaires sans aucune aide extérieure, ou encore s'ils agitent le risque d'une individualisation accrue des responsabilités (« si tu commets une erreur de procédure, on te dira que tu n'as consulté ta documentation et ce sera de ta faute »), leur influence sur l'avenir du système sera tout à fait différente.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

6.7. Anticiper les moyens d'action susceptibles d'être déployés

La question des moyens d'actions se situe dans la continuation directe de l'analyse des capacités de mobilisation. Etant donné la structure des jeux entre détenteurs d'influence, il est en effet possible d'anticiper, avec une marge de probabilité relativement faible, les comportements concrets qu'ils sont susceptibles d'adopter en vue de défendre leurs intérêts. Détachés de leur contexte d'apparition, de tels comportements risqueraient d'apparaître totalement aberrants aux yeux des gestionnaires de projets de changement et seraient alors dénoncés – comme c'est bien souvent le cas dans les faits – en termes de résistance au changement, de paresse naturelle des opérateurs, d'incapacité à s'adapter, etc. C'est précisément par rapport à des appréciations de ce type que le management polyphonique entend se démarquer.

En vue de progresser dans la réflexion, il importe de se rappeler qu'un projet de changement s'accompagne le plus souvent d'une tentative de rationalisation du fonctionnement de l'organisation, qui vise notamment à générer des gains de productivité. C'est d'ailleurs dans la mesure où il redistribue à cet égard les cartes entre les différents groupes de détenteurs d'influence qu'il devient un lieu de confrontation et un enjeu de toute première importance.

Afin de nous aider à mieux localiser les moyens d'action susceptible d'être déployés par les acteurs en présence, différents niveaux logiques peuvent être utilement distingués dans la poursuite de l'accroissement de productivité.

L'accroissement de la productivité est tout d'abord analysable en termes de quantité produite rapportée à un temps de travail : il s'agit alors du rendement des opérateurs concernés. Il peut aussi déboucher sur une extension de la gamme des produits ou services offerts. Nous conviendrons de parler à ce propos d'augmentation de la productivité physique.

Il peut également être lié à une gestion plus rigoureuse des activités opérationnelles et des relations avec l'extérieur (approvisionnement, financement, distribution). Il se traduit alors par une tentative de réduction des coûts (personnel, matériel, stocks, intérêts débiteurs, etc.). Nous qualifierons ces diverses modalités d'augmentation de la productivité en valeur.

Mais les deux formes précédentes n'ont évidemment de sens que si elles sont accompagnées d'outils permettant d'en surveiller plus étroitement la réalisation. Les technologies de l'information fournissent à cet égard des possibilités multiples qui conduisent fréquemment à une individualisation de la fonction contrôle : identification des opérateurs par numéro de code, comptabilisation du nombre d'erreurs par poste de travail, du nombre d'opérations enregistrées, calcul du score d'activité (pondéré selon la nature des

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

prestations effectuées), imposition de procédures formelles et prise en compte du non-respect de celles-ci, automatisation du rythme de travail, etc. Mais d'autres moyens existent dans la même perspective : indicateurs de qualité, enquêtes de satisfaction auprès de la clientèle, mystery shopping, etc.

Cette grille de lecture permet de cerner le type de moyens d'action que les acteurs risquent de mettre en œuvre et leurs probabilités d'apparition respectives.

Si le projet de changement est ciblé sur l'augmentation de la productivité physique, les moyens d'action susceptibles d'être déployés concerneront surtout l'intensification du rythme de travail et prendront logiquement la forme de comportements de freinage, tels qu'identifiés classiquement en sociologie du travail[196] : « sur préparation » du travail à effectuer, mise en condition préalable, course à la sur qualité, excès de zèle, etc.

Si le projet de changement poursuit avant tout un but d'accroissement de la productivité en valeur, les moyens d'action que l'on doit s'attendre à rencontrer auront vraisemblablement tendance à se manifester sous la forme de maintien – dûment justifié – des anciennes méthodes de travail, d'une juxtaposition de procédures redondantes, voire de gaspillage[197], d'une consolidation des acquis sociaux préalables (notamment en termes d'emploi ou de rémunérations), etc.

Enfin, si le projet de changement consiste principalement à renforcer la fonction de contrôle, il ne sera pas étonnant de voir apparaître des moyens d'action qui tentent d'éviter les effets d'un tel renforcement : pratiques de « frappe aveugle » sur écran[198], collectivisation du traitement des opérations par échange de numéros de code d'opérateur, gonflement artificiel des scores de productivité par la multiplication d'activités annexes, falsification des systèmes de contrôle par des pratiques de tricherie, non-respect des consignes et des procédures standardisées permettant de reconstituer certaines marges de manœuvre, etc.

Il se peut que le changement se situe simultanément à plusieurs niveaux : on verra donc apparaître autant de moyens d'action qui leur correspondent.

---

[196] Friedmann (1946), Durand (1978), Bernoux (1979), Girin et Grosjean (1996).

[197] Voir à ce sujet le concept de « perruque » présenté par Bernoux : « Ce qui caractérise le perruque, c'est à la fois son inutilité, sa gratuité, et en même temps sa fonction d'affirmation face à l'organisation du travail et de lien dans le groupe des compagnons. Les choses produites ne serviront à rien, ni à l'ouvrier, ni à l'usine (…) mais les produire reste le seul moyen d'affirmer sa liberté face à la mécanisation et au pouvoir de la hiérarchie » (1979, p.79).

[198] La frappe aveugle consiste à effectuer la saisie d'informations sans aucune vérification de ce qui s'affiche à l'écran. Ce comportement est à l'origine de nombreuses erreurs d'enregistrement et, par conséquent, multiplie les corrections nécessaires.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Il serait erroné de penser que l'anticipation des moyens d'action peut servir à diminuer les « temps morts », à traquer les « coûts cachés », à mener la « chasse aux abus » de toutes sortes : on sombrerait alors dans la tentation panoptique, que nous avons dénoncée plus haut. Au contraire, l'identification des principaux détenteurs d'influence et l'analyse de leurs capacités de mobilisation internes et externes aident à restituer une certaine forme logique aux comportements concrets observés : ceux-ci ne constituent nullement des manifestations irrationnelles de résistance au changement ou l'inadaptation au progrès mais plutôt des pratiques tout à fait cohérentes de défense ou de conquête d'intérêts.

Il importe en revanche de prendre en compte les moyens d'action susceptibles d'être déployés par les différents acteurs en présence dès l'amorce du processus de changement : des réorientations radicales pourront être décidées en conséquence. Ainsi, dans une situation où l'on s'attend à ce que les opérateurs mettent en avant leur spécificité professionnelle pour justifier l'une ou l'autre forme de course à la sur qualité, n'est-il pas vain de chercher à leur imposer à tout prix des procédures de contrôle systématique de la productivité ? Ne vaut-il pas mieux voir dans une telle « déviation » du système un gage de son appropriation et continuer à jouer la carte de la qualité en mettant au point des outils performants d'assistance aux utilisateurs, susceptibles de valoriser, voire de renforcer leur excellence professionnelle ?

La phase de contextualisation, basée sur la caractérisation du système d'influence (majoritairement centripète ou centrifuge) et sur le repérage des relations entre acteurs (circuits de communication informels, détenteurs d'influence, capacités de mobilisation et moyens d'action doit faire l'objet d'une validation par les acteurs concernés, éventuellement regroupés dans le cadre d'un comité de pilotage du projet. La validation n'est pas toujours aisée à obtenir. Elle sera souvent précédée de débats tournant autour de la nécessité de cette phase (« à quoi bon ? On le savait déjà ! ») Ou de tentatives de complexification (« ce n'est pas si simple que cela ! »). Elle peut donc prendre un certain temps mais une fois acquise, elle ouvre la voie aux phases suivantes.

6.8. Identifier un traducteur

A l'issue de l'analyse du système d'influence et des relations entre acteurs, les conditions sont réunies pour identifier un traducteur chargé de veiller à ce que les divers intérêts en présence soient pris en considération et puissent, in fine, trouver satisfaction. L'identification des personnes qui pourraient assumer ce rôle se fait en référence aux critères suivants :

- La légitimité
  Le traducteur doit être reconnu par les différents niveaux (hiérarchiques et fonctionnels) de l'organisation comme capable de considérer et d'allier tous les intérêts en présence. Ses demandes d'action doivent être suivies d'effets. Pour cela,

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

il doit être formellement désigné par la hiérarchie et dégagé d'une partie de sa charge habituelle de travail pour pouvoir remplir ce rôle.

- La crédibilité
  Le traducteur doit être reconnu par ses pairs et collaborateurs comme possédant les compétences nécessaires à l'exercice de ce rôle. Il doit bien connaître l'organisation, ses différents rouages et métiers. Parmi les compétences managériales nécessaires à l'exercice de la fonction, citons la capacité d'analyse et d'évaluation des situations critiques, la bonne gestion des conflits, la force de conviction, l'équité, le respect des personnes, etc.
- L'équidistance
  Le traducteur doit être perçu comme suffisamment distant par rapport aux différents enjeux et intérêts en présence dans le projet, et n'ayant lui-même aucun intérêt direct dans ce dernier.

L'identification du traducteur est une opération particulièrement délicate. Une attention particulière doit être portée à l'engagement temporel du traducteur en vue de garantir sa disponibilité pour la conduite du changement. Cet engagement reflète également la volonté d'investissement organisationnel dans la conduite du changement et peut être considéré comme un indicateur de l'adoption, par l'organisation, d'un style de management polyphonique[199]. L'identification du traducteur peut parfois prendre un certain temps, comme le montre l'exemple ci-dessous où un chef de projet découvre et s'approprie le rôle du traducteur de manière progressive.

Que le traducteur soit désigné ex ante ou qu'il émerge en cours de route, il est important de souligner qu'il n'est pas seul à exercer cette fonction. Le comité de pilotage du projet constitué des représentants des différentes composantes du réseau en train de se constituer, y participe également. Cependant, si le traducteur n'est pas l'unique porteur de la démarche, il doit en constituer le véritable pivot et rester le garant d'un déroulement du processus où les intérêts des uns et des autres sont bien pris en compte.

[199] Idéalement, en vue de garantir la « prise » effective du changement dans l'organisation, le traducteur doit être un acteur interne. Il se peut cependant que les conditions ne soient pas réunies pour parvenir à cette désignation : conflits trop intenses, crises majeure dans laquelle aucun acteur ne veut se « mouiller », absence de compétences correspondant au profil, etc. On fera alors appel à un intervenant externe qui pourra, par défaut, jouer ce rôle.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Du traducteur officiel au traducteur par défaut

Notre équipe de recherche est chargée d'accompagner un projet de reconfiguration des processus dans une compagnie d'assurance. Un chef de projet a été désigné par la direction, selon les différents critères d'identification du traducteur et dans les conditions de dégagement temporel, présentés ci-dessous. Ce chef de projet n'a pas d'enjeu particulier dans la démarche de réorganisation, et occupe un poste d'un niveau suffisamment élevé pour que ses demandes soient suivies d'effet. Cependant, il ne s'approprie pas réellement son rôle et éprouve des difficultés à traduire la méthodologie proposée auprès des différentes catégories de participants. Etant donné son éloignement et sa faible implication dans le projet, un jeune employé, assistant à la direction commerciale, commence à jouer spontanément ce rôle de traducteur « par défaut » : il y voit un avantage immédiat en termes d'opportunités de carrière. Il possède les compétences techniques (métier de l'assurance) et l'expérience de terrain (passage dans plusieurs bureaux locaux) suffisantes pour l'exercice de ce rôle. Il parvient à comprendre et à traduire aux membres du comité de pilotage les enjeux liés aux différentes étapes du processus à optimiser. Dès les premières réunions, il prend l'initiative de reformuler la méthodologie proposée, en élaborant ses propres présentations de la démarche, et en l'adaptant au contexte organisationnel et au processus concerné. Il reste qu'il n'a cependant pas la légitimité institutionnelle suffisante pour occuper ce poste. Le début du projet est donc marqué par un mouvement d'aller-retour entre le chef de projet officiel, qui valide au fur et à mesure le travail, et les interventions du « traducteur par défaut ». Progressivement, le chef de projet parvient à consacrer davantage de temps au projet, en s'appropriant, au fur et à mesure qu'il le découvre, son rôle de traducteur. Il en prend la véritable mesure lorsqu'il doit amener le comité de pilotage à valider les solutions de reengineering proposées, et à hiérarchiser les différentes pistes de solution. C'est ainsi que plusieurs semaines après le démarrage du projet, le chef de projet finit par réaliser la traduction de l'ensemble des solutions et intérêts exprimés par les acteurs en présence. Il s'attelle notamment à la reformulation du rapport de synthèse destiné à justifier auprès des instances décisionnelles les orientations à prendre au niveau des développements technologiques. Il devient ainsi le « porteur » des projets de reconfiguration de processus au sein de l'entreprise, son alter ego officieux ayant progressivement repris son rang de simple participant, non sans avoir été remarqué par la direction des ressources humaines et apprécié par l'ensemble des participants au projet.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

6.9. Mobiliser et enrôler les porte-parole des différentes parties prenantes

Une fois la phase de contextualisation achevée, on peut alors entamer la phase d'enrôlement. Pour ce faire, il s'agit d'impliquer et de mobiliser l'ensemble des parties prenantes dans la gestion du changement. Un comité de pilotage du projet sera alors mis en place, composé des représentants des différents détenteurs d'influence identifiés durant la phase d'analyse contextuelle. Il est souhaitable de formaliser l'engagement de ces représentants.

Dans la démarche de la traduction, les membres du comité de pilotage agissent comme de véritables « porte-parole » de leur groupe d'intérêt, et comme interfaces entre l'équipe projet opérationnelle et le groupe qu'ils représentent. Leur désignation doit en principe être proposée par le traducteur, le cas échéant en concertation avec le responsable de l'analyse contextuelle, sans oublier, le cas échéant, le chef de projet qui doit être étroitement associé au processus de gestion de changement (s'il n'a pas été identifié comme traducteur). Il devra également s'assurer que chaque représentant est légitime et crédible aux yeux de son groupe et aux yeux des autres membres du comité de pilotage. La fonction du traducteur commence effectivement à ce stade. Il doit en effet s'assurer de la mobilisation non seulement initiale, mais continue, des membres du comité de pilotage. Il doit mettre en œuvre, dès le début, deux principes importants de la méthodologie de la traduction : l'intéressement et l'enrôlement. D'une part, il s'assure que chaque personne a un intérêt direct et concret pour le rôle soit explicite et bien défini. Une fois la composition du comité de pilotage validée, il est important que ses membres se voient attribuer un rôle actif et une mission concrète. La définition des rôles de chacun doit être proposée par le traducteur en fonction des intérêts identifiés dans l'analyse contextuelle.

En dehors de l'identification des porte-parole, deux autres questions sont importantes à résoudre à ce stade. Il s'agit d'abord de définir à quel moment il apparaît opportun d'impliquer les porte-paroles : depuis le début du processus, au moment où ils ne se définissent pas encore véritablement comme acteurs ou plus tard dans le processus, au risque de les exclure des orientations décisives ? il faut bien reconnaître que, même après avoir été consultés, de nombreux acteurs continuent à se comporter de façon imprévisible, au grand dam de chefs de projet pourtant fermement acquis aux principes de l'implication. Toutefois, si on ne les consulte qu'une seule fois et assez tôt dans le processus, on ne devra pas s'étonner de leur changement d'attitude ultérieur. L'éventuel consensus obtenu dans ces conditions risque en effet de s'avérer très fragile : il sera plus que probablement remis en cause au moment où les acteurs auront perçu plus concrètement la menace, ou au contraire les gains que représente le changement pour la défense de leurs intérêts. Ce n'est qu'à partir de ce moment qu'ils seront capables de développer des stratégies adaptées, de nature défensive ou offensive (Agro, Cornet et Pichault, 1995). De manière générale

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

toutefois, il semble qu'une implication des porte-paroles en amont du processus de changement soit préférable, même si elle est à renouveler à plusieurs reprises en cours de route. Ainsi, Hyclak et Kolchin (1986) recommandent-ils de faire intervenir les acteurs concernés dès les premières phases du changement, dans la mesure où cela permet notamment d'identifier le plus tôt possible certains des problèmes susceptibles d'émerger.

Ensuite, il faut trancher la question des modalités de leur implication : participation directe à des réunions ou des groupes de travail, expression de leur avis au cours d'interviews ciblées, réponses à des questionnaires standardisés, recensement des questions les plus fréquemment posées, simple observation de leurs comportements, etc. ? Il est probable que la participation directe des porte-paroles aux réunions et aux groupes de travail permette d'ancrer de manière plus solide leur implication ultérieure dans le processus.

Le degré, le niveau, la forme et même le moment de l'implication peuvent varier selon les acteurs considérés. Ce sera tout l'art du traducteur de parvenir à conjuguer ces diverses modalités de l'implication des porte-paroles.

6.10. Formaliser un objectif commun

La gestion du changement par la traduction suppose que le comité de pilotage guide la réalisation d'actions créatrices de convergence et reste attentif à la mobilisation de tous les acteurs concernés par le projet. On entame ainsi la phase de problématisation.

La première concrète du traducteur consiste à établir le minimum de convergence nécessaire au démarrage du projet, grâce à la formalisation d'un objectif commun ou du moins, d'une manière commune de positionner le problème à résoudre.

En suivant les suggestions élaborées par Amblard et al. (1996), une intéressante articulation peut être envisagée ici entre les théories de la traduction et des conventions. Nous savons que cette dernière théorie permet de distinguer un certain nombre de mondes de référence dans lesquels la légitimité d'un même argument s'évalue différemment. Lorsque les parties prenantes à un processus de changement ne sont pas en accord, plusieurs modalités d'action s'ouvrent pour le traducteur afin de formaliser un objectif commun. La première – la clarification – consiste à amener l'ensemble des participants au débat dans un seul monde au sein duquel il sera plus facile de recourir à une même évaluation de l'action entreprise, autour de valeurs partagées. La deuxième – l'arrangement – consiste à fonder l'accord sur une transaction qui tente de construire une solution satisfaisante pour tous sans que les différents protagonistes doivent adhérer aux valeurs d'un même monde. La troisième – le compromis – parvient à assembler des composantes propres à des mondes différents, souvent par le recours à un principe supérieur commun partagé par plusieurs mondes : un

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

problème de baisse du chiffre d'affaires peut être posé en termes de meilleure efficacité des processus (monde industriel) ou d'optimisation des performances commerciales (monde marchand). Un compromis peut consister à rechercher les moyens nécessaires pour garder l'emploi constant et garantir le bien-être de la communauté environnante. L'objectif commun est lors formulé en termes de poursuite du bien commun ou de l'intérêt général (monde civique). Cette troisième modalité sera souvent celle qui émerge d'un comité de pilotage où sont rassemblés des porte-paroles des différents détenteurs d'influence.

6.10.1. Socialiser les nouveaux entrants

Le processus de changement a à présent franchi le cap de l'irréversibilité, grâce aux diverses actions entreprises lors de l'étape de convergence. Il est désormais possible d'entamer la dernière phase de la gestion du changement – le rallongement du réseau – par l'incorporation de nouvelles parties prenantes.

Il s'agit en fait de réussir le difficile passage d'une logique de projet, qui a impliqué un nombre limité de porte-parole dans un processus certes conflictuel, risqué et complexe, mais la plupart du temps enthousiasmant, à une logique de routine où l'ensemble des membres de l'organisation – voire, plus largement les membres des organisations partenaires sont concernés. En d'autres termes, la question qui se pose est de savoir comment passer de l'exploration – marquée par l'expérimentation, la prise de risque, l'innovation, etc. – à l'exploitation c'est-à-dire à l'incorporation des résultats du changement dans les process de base de l'organisation (March, 1991).

Un des dangers qui guettent ce passage est l'effet « groupe-pilote » qui, par certains côtés, n'est pas sans rappeler le célèbre effet Hawthorne dégagé par les travaux classiques de l'école des relations humaines (Roethlisberger et Dickson, 1950). Le fonctionnement des organes directement articulés sur le processus de changement (comité de pilotage, groupes de travail, groupe d'utilisateurs-clés, etc.) est souvent caractérisé par une grande implication des opérateurs concernés et une forte identification de leur part au changement lui-même. Le phénomène s'explique tout d'abord par le mode de constitution de ces groupes : la sélection s'opère en effet très fréquemment sur la base des opérateurs a priori les plus motivés, les plus performants ou les plus ouverts à l'innovation. Ensuite, les membres sélectionnés bénéficient souvent de certaines perspectives nouvelles de promotion, d'une valorisation de leur statut, de gratifications symboliques qui sont pour eux autant d'incitants à l'implication. A tout le moins, ils les anticipent. Mais une fois que l'on tente de généraliser le prototype testé en vase clos aux autres catégories de membres de l'organisation, « l'effet groupe-pilote » s'estompe inévitablement : les autres acteurs ne trouvent évidemment pas

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

les mêmes intérêts à jouer le jeu du changement et de la participation (Agro, Cornet et Pichault, 1995). Il importe donc de gérer, avec suffisamment d'attention, pareille transition.

A nouveau, comme ce fut le cas lors de l'étape de contextualisation, ce sont les fondements de l'approche politique qui pourront être utilement mobilisés. Il s'agira de repérer les enjeux et intérêts des différents acteurs concernés par cet élargissement, de caractériser leurs capacités de mobilisation internes et externes, d'anticiper les moyens d'action qu'ils sont susceptibles de déployer, etc. En d'autres termes, une nouvelle boucle de traduction devra être initiée, avec ses phases de contextualisation, d'enrôlement, de problématisation et de convergence.

C'est à ce moment que les actions de « socialisation » des nouveaux entrants – c'est-à-dire de ceux qui sont restés jusqu'ici en dehors du périmètre strict du changement prennent tout le sens. Un processus de socialisation dure bien plus longtemps que le temps de la phase d'intégration dans une organisation ; dans la mesure où – à chaque changement organisationnel – et d'un point de vue individuel, l'état de socialisation peut être remis en cause et le processus peut être « réactivé » (Delobbe et al., 2005, p.319).

Un véritable effort pédagogique doit être entrepris à cet égard : clarification des objectifs poursuivis à travers le changement, rappel régulier de leur signification, coaching de la hiérarchie, aide à l'appropriation du projet par la création d'un espace de prise de parole, constitution d'une liste des questions les plus fréquemment posées ou mise à disposition d'un helpdesk, etc. Il est crucial que les nouveaux entrants soient rapidement engagés dans la dynamique créée par le changement et qu'ils ne se trouvent pas exclus d'un processus qui resterait étranger à leurs yeux. Il s'agit là d'une des conditions sine qua non pour le rallongement du réseau, c'est-à-dire pour une intégration du changement dans le fonctionnement « normal » de l'organisation.

A cet égard, il peut s'avérer utile de recourir aux techniques de socialisation habituellement utilisées pour intégrer les nouvelles recrues dans une organisation (Wanous, 1992), de plus en plus souvent désignées sous le nom de programmes « d'induction ». L'état de la recherche en la matière semble montrer que les pratiques les plus institutionnalisées – où les nouvelles recrues constituent une cohorte, soumise à un programme de formation commun et structuré, capitalisant sur leurs identités et valeurs préalables – renforcent leur implication organisationnelle (Van Maanen, 1978). Par analogie, la socialisation des nouveaux entrants dans le réseau en train de se constituer autour du changement doit faire l'objet d'un investissement managérial substantiel.

Certains auteurs proposent d'ailleurs de distinguer, dans cette activité de socialisation, différentes phases durant lesquelles il s'agit de réagir de manière adéquate aux comportements des collaborateurs concernés par le changement. On connaît ainsi la célèbre typologie de Lewin (1951), reprise par Schein (1969) et par Bridges (1991), qui distingue :

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- Une étape de décristallisation, durant laquelle il importe de sensibiliser les participants à la nécessité de quitter le statu quo tout en tenant compte des craintes et des problèmes qu'ils soulèvent et de stimuler, via des techniques de brainstorming, la recherche participative de solutions ;
- Une étape de déplacement, durant laquelle on cherche à mobiliser les énergies et à transformer les comportements existants, notamment par le biais d'actions de formation et d'accompagnement de la part d'acteurs-clés ;
- Une étape de recristallisation où les nouveaux comportements sont stabilisés et consolidés par le biais de procédures et de dispositifs formels.

D'autres auteurs ont tenté d'affiner cette typologie en distinguant plus finement les préoccupations individuelles des participants. Le modèle en 7 phases de Bareil (2004) constitue une des tentatives les plus abouties dans ce sens. Aux différentes phases sont alors associées des réponses managériales spécifiques, comme le montre le tableau suivant :

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

TABLEAU 11 – Réponses managériales aux préoccupations individuelles lors d'un processus de changement

Phases de préoccupation	***Description***	***Réponses managériales suggérées***
1. Absence de préoccupation	Indifférence à l'égard du projet en cours	Conscientiser à la nécessité du changement
2. Centrage sur le destinataire	Prise de conscience de la fin du statu quo, inquiétude sur les incidences en matière de poste, de rôle, de pouvoir, etc.	Rassurer, informer
3. Centrage sur l'organisation	Interrogation sur l'engagement effectif de l'organisation dans la nouvelle voie et sur les impacts que celle-ci va connaître	Clarifier les enjeux
4. Centrage sur le changement	Recherche d'informations précises sur la nature exacte du changement, sur ses modalités, sur le calendrier, etc.	Informer en détail
5. Centrage sur l'expérimentation	Début d'acceptation du nouveau modèle mais inquiétude sur les compétences personnelles et la capacité à s'adapter	Soutenir, coacher
6. Centrage sur la collaboration	Souhait de partager des expériences avec d'autres en s'impliquant dans la mise en œuvre du changement	Fournir des occasions d'échange
7. Centrage sur l'amélioration du changement	Recherche de nouveaux défis et proposition de corrections ou de nouvelles applications du projet	Encourager les innovations

(D'après Bareil (2004)

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Toutefois, ces différents modèles, centrés sur les aspects cognitifs et émotionnels de type individuel, souffrent d'une vision séquentielle et quelque peu mécaniste du processus de changement : tous les individus passeraient systématiquement par chacune des phases et finiraient, à la suite d'actions managériales appropriées, par se transformer en soutiens actifs du projet. L'irréductibilité des conflits d'intérêts est ici tout simplement ignorée.

De plus, de tels modèles échouent à éclairer l'interconnexion du projet avec les autres dynamiques temporelles en cours dans l'organisation : les différentes phases sont présentées de manière quelque peu décontextualisée, comme si l'on pouvait raisonner « toutes autres choses étant égales par ailleurs ». Or, l'enjeu n'est-il pas précisément d'ancrer le projet dans les réalités organisationnelles existantes et de l'arrimer aux autres processus de changement déjà en cours ? Si, par exemple, un projet de professionnalisation de la gestion des ressources humaines, mobilisant la ligne hiérarchique et alternant, sur une durée de 6 mois, la mise en place de nouveaux dispositifs et des cycles de formation, est appelé à coexister avec l'introduction d'un progiciel intégré de gestion, dont les différentes phases d'introduction, depuis l'analyse fonctionnelle jusqu'à la généralisation, s'étalent sur une période de 24 mois, comment les personnes dont les activités quotidiennes sont directement concernées par le second projet sont-elles pouvoir concrètement s'impliquer dans le premier ? Les temporelle et mentale ? Les préoccupations liées à un projet ne détourneront-elles pas l'attention des collaborateurs des priorités de l'autre projet ? Des actions d'information détaillée sur l'un des projets auront-elles du sens alors que les « destinataires » auront avant tout besoin d'être rassurés sur leur sort dans le cadre de l'autre projet ?

Le plus souvent, la réponse à ces différentes questions passera par ce que Lindblom (1959) a appelé « la science du bricolage ». Les ajustements s'effectueront en effet de manière itérative, à la suite de processus d'essais et d'erreurs, pour combiner progressivement les différentes dynamiques temporelles en cours.

La nécessité d'une évaluation continue apparaît une nouvelle fois centrale. C'est en se dotant d'outils de veille multidimensionnels que l'on peut se montrer attentif aux décalages apparaissant en cours de route et apporter les actions de remédiation appropriées. Il s'agit de traiter en priorité la question des différences de temporalité, en identifiant les ancrages multiples des collaborateurs. Peut-être s'agira-t-il de retarder momentanément, ou au contraire d'accélérer brusquement telle action d'information envisagée autour du projet A, quand on aura saisi que le projet B entre dans une période critique nécessitant d'autres types d'action. De manière générale, il s'agira de parvenir à combiner des ressources humaines, techniques, financières, etc. allouées selon des modalités et des temporalités spécifiques à chaque processus.

Les diverses actions entreprises deviennent alors des facteurs d'irréversibilité, non pas sur le contenu même du changement – lequel peut continuer à subir des ajustements au

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

fur et à mesure de son avancement – mais bien sur la solidité du réseau qui se crée autour de lui et sur son inscription dans le fonctionnement quotidien de l'organisation.

6.10.2. La synthèse

Les différentes composantes du style de management polyphonique que nous venons de présenter, de même que les phases auxquelles elles se rapportent, ne constituent en rien une démarche linéaire. Rappelons que c'est en vue de clarifier l'exposé qu'elles ont été distinguées. Dans le cours concret d'un processus de changement, elles sont étroitement inter reliées et font l'objet d'aller-retour permanent. On peut à nouveau se référer à cet égard à la conception improvisationnelle du changement, défendue par Orlikowski et Hofman (1997).

Ainsi, les opérations liées à la phase de contextualisation sont-elles à réinitialiser régulièrement, dans un esprit de veille sur les évolutions du contexte et des jeux d'acteurs.

L'enrôlement doit faire l'objet d'une attention soutenue durant tout le cours du changement. Il s'agit de prévoir des actions d'implication aussi bien en amont qu'en aval du processus. Le degré, le niveau, la forme, et même le moment de l'implication seront différents selon les acteurs considérés.

La problématisation consiste en une série d'actions qui vont devoir être régulièrement relancées, la formalisation d'un objectif commun ne garantissent nullement que les acteurs vont s'y tenir une fois pour toutes. Le pouvoir de joker, propre à cette phase sera vraisemblablement à actionner à plusieurs reprises.

Les investissements de forme et la constitution de points de passage obligés devront eux aussi se renouveler durant toute la durée du changement. Les opérations de communication ne peuvent se cantonner à un moment précis : elles doivent porter sur le processus lui-même et les aléas qui le jalonnent. Quant à l'évaluation des actions menées, elle consiste à veiller en permanence aux menaces ou aux faiblesses qui risquent de peser sur le projet, mais aussi aux opportunités ou aux forces qui peuvent le faire progresser. L'évaluation et la communication continues constituent les conditions sine qua non du rallongement, c'est-à-dire de l'élargissement du projet à d'autres parties prenantes.

En résumé, comme le montre le tableau suivant, le style de management polyphonique se démarque nettement du style panoptique, en laissant la part belle aux dynamiques émergentes d'un processus de changement.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

TABLEAU 12 – Styles de management panoptique et polyphonique

PANOPTIQUE	• Plus de contrôle, homogénéisation • Stratégies de rationalisation • Formalisation • Réduction de l'incertitude, prédétermination • Prédominance de la rationalité absolue • Top-down management
POLYPHONIQUE	• Autonomie, diversité des intérêts • Stratégies de négociation • Valorisation des circuits informels • Imprévisibilité, absence de prédétermination • Prédominance des rationalités limitées • Bottom-up management

- **PEUT-ON « IMPORTER » UN STYLE DE MANAGEMENT POLYPHONIQUE ?**

Il n'est pas naturel d'adopter un style de management polyphonique. Le mode de pensée dominant, enseigné dans les écoles de gestion et véhiculé par les revues professionnelles, encourage en effet la perpétuation d'un style de management panoptique.

L'appel à un intervenant externe est sans nul doute l'un des moyens privilégiés, de nos jours, pour introduire ou stimuler des projets de changement au sein des organisations : que ce soit pour les préparer (audit organisationnel, enquête de climat social, analyse des besoins, etc.), pour aider à les concevoir (brainstorming, élaboration de plans d'action, définition de cahiers des charges, etc.) ou pour accompagner leur mise en œuvre (actions de communication, de formation ou de coaching, création et animation de groupes de projet, mesures d'évaluation, etc.).

L'intervenant chargé de soutenir des projets de changement peut utilement se référer, nous semble-t-il, aux principes de base d'un style de management polyphonique (Pichault et al., 2008). Comme le note Friedberg, « l'intervention n'est pas une décision ponctuelle, c'est un processus. Il ne s'agit pas seulement de donner une impulsion initiale. Il faut assurer un pilotage continu qui recadre les vicissitudes au jour le jour dans une vision de développement institutionnel à moyen terme, qui amorce, accompagne et soutienne les processus d'apprentissage nécessaires et qui construise les boucles d'information permettant de suivre, d'interpréter et, le cas échéant, de corriger l'évolution sur le terrain » (1993, p.322).

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Nous exposons ci-dessous le cas d'une recherche-intervention réalisée par le CENTRE LENTIC pour accompagner un projet de ***business process reengineering (BPR)*** au sein d'une compagnie d'assurances, à laquelle nous demandons aux collectivités locales de s'inspirer du contenu pour faire avancer les choses dans ces organisations locales.

Soutenir une gestion polyphonique du changement

Cette compagnie d'assurances, occupant historiquement une position de niche centrée sur un segment précis du marché, a décidé de s'ouvrir désormais à tout type de clientèle. Elle a mis en place divers moyens de nature à renforcer son attractivité : call-center, site web interactif, bureaux décentralisés, etc. Toutefois, elle se rend compte après des décennies de croissance ininterrompue de son chiffre d'affaires, que cette croissance se ralentit, notamment en raison de processus de travail obsolètes, restés inchangés depuis longtemps. C'est la Directrice des ressources humaines qui est mandatée par la Direction Générale pour piloter ce dossier.

Accompagnée du Contrôleur de gestion, personnage très influent dans l'organisation, elle prend contact avec le centre de recherche en vue d'obtenir un soutien méthodologique au chantier de la réorganisation. Dès les premiers contacts, il est bien précisé qu'après plusieurs expériences plus ou moins satisfaisantes avec de grands cabinets de consultants internationaux, l'entreprise entend trouver avant tout, en se tournant vers le milieu universitaire, un accompagnement méthodologique, sans présupposés sur les solutions à mettre en œuvre, et respectueux d'une logique « bottom-up » (partant des opérateurs concernés) en vue d'une appropriation ultérieure par les membres de l'entreprise.

L'entreprise se déclare prête à dégager des moyens financiers et humains importants pour la réussite de l'opération et le cas échéant, à les adapter en fonction de l'évolution du volume de travail. Seuls les moyens informatiques ne font pas l'objet d'une budgétisation initiale, en raison du fait qu'il apparaît difficile d'en définir l'importance a priori.

Les chercheurs du centre se lancent d'abord dans une phase exploratoire qui consiste à inventorier les processus de base de l'entreprise et à y repérer les principaux dysfonctionnements : stricte séparation des tâches entre services, dédoublement des opérations d'encodage et de contrôle, lenteur de transmission des dossiers, diversité des réponses apportées selon le canal emprunté par le client, etc. Ils souhaitent lancer l'opération de reengineering sous la forme d'une démarche de type projet mais ils se rendent compte assez rapidement que l'entreprise a peu de culture en la matière. Les différentes directions sont en effet autant de baronnies, centrées sur des « territoires »correspondant aux différents produits : assurance-auto, incendie et risques divers, collectivités, etc. Il est convenu de se centrer, durant la première année, sur un processus à propos duquel la démarche sera testée. A nos yeux, ce processus doit être à la fois clairement délimité et suffisamment emblématique des problèmes rencontrés, tout en ne représentant pas d'enjeux financiers trop importants pour la société. Ils proposent à la suite de la phase exploratoire, de retenir le processus relatif à la production des contrats incendie et risque divers. La proposition est présentée par leurs soins au comité de direction et fait rapidement l'objet d'un accord.

En cas de succès, la démarche serait répliquée pour d'autres processus mais, cette fois, sans

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

l'intervention du centre. Les chercheurs du centre demandent d'emblée la constitution d'un comité de pilotage sur la base de la pré-analyse de l'existant réalisée par leurs soins. Les membres du comité sont désignés dans un souci de représentation des multiples catégories d'acteurs concernés par la démarche de reengineering et actifs aux différentes étapes du processus en question. Une des spécificités de ce comité est d'impliquer des acteurs de niveaux hiérarchiques (opérateurs, chefs de service, directeurs d'unités, etc.).

Le comité de pilotage – dont la composition n'a pas toujours été facile à gérer, étant donné les jeux de pouvoir pour sur-représenter ou, au contraire, éviter de représenter telle ou telle unité – constitue un lieu qui permet de retraduire les solutions envisagées dans le langage des différentes catégories d'acteurs. En outre, il est l'occasion de rassurer en permanence les uns et les autres sur l'absence de toute menace en matière d'emploi. Il garantit également qu'en fin de parcours, les orientations prises répondent bien aux intérêts et aux objectifs des divers protagonistes. Seul point plus délicat à l'origine : l'absence du fournisseur de services informatiques, sociétés externe dont les options de développement pèsent lourdement sur le fonctionnement de l'entreprise. Après plusieurs tentatives de le faire rentrer dans le comité – qui se sont soldées par des refus, justifiés par la crainte de se retrouver en position d'accusé – il est convenu que le chef de projet rencontrera régulièrement les responsables de la société informatique et rendra compte de chacune de ces rencontres au comité. Finalement, une certaine décrispation s'installe et un représentant de la société s'impliquera dans un des groupes de travail durant les derniers mois.

Les premières réunions du comité sont d'abord centrées sur l'approvisionnement mutuel des différents protagonistes, certains se connaissant à peine ou ayant entre eux des relations de méfiance. Une première question est lancée d'entrée de jeu par le chef de projet officiel : il s'agit de trouver un nom à l'opération. Un consensus s'établit rapidement autour du nom Optiprocess, se référant explicitement à l'idée d'une optimisation des processus de travail opérationnels sans pertes d'emploi et ce, aussi bien en Français qu'en néerlandais, les deux langues nationales Belges.

Le comité, qui se réunit à un rythme régulier d'une réunion par mois environ, sont ensuite consacrées à la validation collective de la description des processus opérationnels concernés par le projet. La DRH se montre très soucieux de mener cette étape en accord avec les membres du comité, afin de ne pas raviver les mauvais souvenirs laissés par des consultants ayant « importé » leur démarche sans tenir compte du contexte et de la culture spécifiques de l'entreprise. La description des processus opérationnels est réalisée par nos soins, avec la volonté délibérée de la faire compléter par les membres du comité, car les chercheurs du centre sont persuadés qu'une partie significative des solutions en termes de reengineering est liée à la convergence des diagnostics sur la nature des problèmes qui se posent depuis de nombreuses années. Plusieurs réunions sont nécessaires pour arriver à faire raisonner les participants en termes de processus transversaux, et non de « territoires réservés » ou encore de « boîtes noires ». Lorsqu'une première représentation synthétique est proposée sous la forme d'un schéma avec l'indication précise des lieux et des types de blocage, y compris des principaux jeux d'acteurs, l'essentiel de la dynamique est lancée : des groupes de travail se constituent autour de ces « nœuds » pour envisager la manière de les résoudre, impliquant essentiellement des acteurs de niveau opérationnel. Chaque membre y reçoit un rôle précis (récolte de données, élaboration d'indicateurs, secrétariat du groupe, animation, etc.), en fonction de son expertise spécifique.

Pendant toute la démarche, une newletter est publiée de manière régulière pour informer l'ensemble du personnel des progrès réalisés par les groupes de travail. Les chercheurs

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

insistent beaucoup pour que la double innovation que représentent le raisonnement en termes de processus et le fonctionnement en groupes de projet fasse l'objet d'une large publicité interne. Le contenu de cette newletter est élaboré par le chef de projet officiel et approuvé en comité de pilotage. L'information ainsi livrée est largement commentée un peu partout dans l'entreprise, y compris dans les services non encore concernés par la démarche.
Les groupes de travail fonctionnent d'abord dans l'enthousiasme et se réunissent fréquemment : le sentiment dominant est qu'on peut rapidement résoudre une série de points de blocage à partir du moment où l'avis des principaux intéressés est sollicité et que toutes les pistes peuvent être librement explorées. La créativité de ces groupes est foisonnante et les solutions proposées sont souvent inattendues. Toutefois, ce n'est qu'avec l'insistance opiniâtre de l'équipe d'intervention des chercheurs que les propositions de solutions sont formalisées en une démarche structurée avec, pour chaque groupe, la définition des objectifs à atteindre, la comparaison systématique des différentes solutions, la mise au point d'indicateurs et de mesures quantitatives ou qualitatives pour apprécier les progrès réalisés. Les chercheurs ont rappelé à plusieurs reprises qu'indépendamment de la qualité des solutions envisagées, il s'agit de bâtir un véritable argumentaire destiné à convaincre les instances décisionnelles de la société du bien-fondé des recommandations.
Le fonctionnement des groupes de travail est marqué par un incident qui restera longtemps gravé dans les esprits. Un des « nœuds » identifiés en comité de pilotage concerne l'activité d'un service particulier, par lequel doivent transiter tous les flux entrants pour être soumis à un contrôle de conformité. Les délais imposés par ce passage obligé sont très variables et fondamentalement imprévisibles. Les opérationnels soulignent que des contrôles de conformité ont déjà lieu en amont et en aval du service en question, et que cette étape supplémentaire ralentit considérablement le processus de traitement des dossiers. La proposition du groupe de travail est de scinder désormais les flux : ceux qui correspondent à des demandes de routine seraient traités automatiquement, sans passage par ce service ; seules les demandes plus complexes feraient l'objet d'un examen plus approfondi en son sein. Le responsable du service s'oppose avec la plus grande vigueur à cette solution : il souligne que le contrôle pratiqué par son service est indispensable et qu'il permet de détecter ou de prévenir de nombreuses erreurs. Il met en cause l'incompétence des autres services et réfute toutes les critiques qui lui sont adressées. Le chef de projet appelle le centre de recherche à la rescousse pour dénouer le conflit. Une mise à plat des problèmes et de la solution proposée est réalisée par le soin des chercheurs du centre. Le fait que cette solution apparaisse davantage portée par une analyse externe et qu'elle résulte d'un compromis entre « pairs » finit par débloquer la situation et permet de sortir de l'impasse.
Au fil des mois cependant, les participants de plusieurs groupes s'essoufflent, se sentant prisonniers d'une méthodologie avec laquelle ils ne sont guère familiers. De plus, ils apprennent que d'autres projets sont lancés par la Direction générale, apparemment sans lien explicite avec la démarche présente. C'est à ce moment que le chef de projet officiel, sous l'insistance des chercheurs, prend pleinement conscience de son rôle et relance la dynamique d'ensemble. Il participe lui-même à diverses réunions, synthétise les apports des différents groupes, du côté des chercheurs, ils organisent une rencontre avec le Directeur commercial en vue de cerner sa sensibilité par rapport aux solutions proposées et construit un argumentaire qui sera présenté, en fin d'année et dans les délais prévus par l'échéancier initial, au comité de direction. Plusieurs membres de la direction, dont le Contrôleur de gestion et le Directeur commercial interviennent à l'occasion de cette séance de restitution pour souligner combien les acquis opérationnels du projet sont cruciaux pour la vie de

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

l'entreprise. Quelques semaines plus tard, à la grande satisfaction des membres des groupes de travail et du comité de pilotage, le Directeur général annonce qu'il a décidé de généraliser la démarche Optiprocess à l'ensemble de l'entreprise et que cette démarche constitue désormais le « chapeau » de tous les autres projets en cours, dans la mesure où elle garantit de meilleures réponses organisationnelles aux multiples demandes en provenance du marché. Une séance de restitution des résultats et des recommandations est également organisée à destination du conseil d'entreprise. Elle est favorablement accueillie par les organisations syndicales.
Toutefois, la mise en œuvre des recommandations des chercheurs qui n'était pas prévue dans le cahier des charges ni dans l'échéancier initial- accuse quelque retard, notamment sur le plan technique, en raison de l'implication tardive de la société de services informatiques dans le projet. Par ailleurs, un deuxième projet de reengineering est initié par le comité de direction, mais, contrairement à ce qui avait été convenu, l'intervention des chercheurs du centre reste demandée par l'entreprise car la méthodologie utilisée ne fait pas encore l'objet d'une appropriation suffisante.

Ce cas montre l'utilité, pour un intervenant externe, de se référer aux diverses composantes d'un style de management polyphonique au cours de ses activités de soutien au processus de changement.

Ainsi, la phase de contextualisation, qui a été ici essentiellement prise en charge par l'équipe d'intervention externe vu le manque de tradition de l'entreprise en matière de gestion de projets et de vision processuelle, a permis :

- De caractériser le système d'influence en vigueur (configuration mécaniste, très cloisonnée, peu préparée à la gestion de projets) ;
- De repérer les circuits de communication informels (dédoublement des opérations d'encodage et de contrôle, diversité des réponses apportées, correspondant aux traditions de chaque « baronnie ») ;
- D'identifier les principaux détenteurs d'influence (le Contrôleur de gestion, qui jouera un rôle décisif lors de la séance de restitution finale, le Directeur commercial, avec qui une alliance sera créée au moment de la préparation de la rencontre avec le comité de direction, les divers « barons », dont celui avec qui il s'agira d'élaborer un compromis facilité par notre appartenance commune au monde universitaire, etc.) ;
- De pourvoir progressivement la fonction de traducteur (d'abord, avec le chef de projet désigné par la direction ; puis à l'aide du jeune assistant à la direction commerciale qui joue le rôle de chef de projet par défaut ; et enfin avec le chef de projet « officiel » reprenant la pleine mesure de son rôle).

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

La phase d'enrôlement a donné lieu à la constitution d'un comité de pilotage impliquant des membres de différents niveaux hiérarchiques et devenant du même coup des porte-paroles des diverses catégories d'acteurs concernées par le changement. Chaque membre du comité a reçu en fonction de son expertise propre, une mission à réaliser : récolte de données, élaboration d'indicateurs, secrétariat, animation, etc. Une fois encore, le soutien méthodologique de l'équipe d'intervention externe s'est avéré nécessaire, vu le manque de tradition de l'entreprise en la matière.

La phase de problématisation a débuté en rassurant les participants quant aux menaces éventuelles sur l'emploi. Le choix du nom Optiprocess, qui joue ici le rôle d'un investissement de forme, a permis de rallier les uns et les autres autour de l'objectif d'optimisation des processus de travail. Les réunions régulières de ce comité ont facilité l'apprivoisement mutuel des participants et ont débouché sur une validation progressive des productions, très opposée aux méthodes « coup de poing » qui avaient été employées précédemment par une grande société de conseil. Il ne s'est agi nullement de prédéterminer les solutions à mettre en œuvre, mais plutôt de se mettre d'accord sur la caractérisation des problèmes à résoudre (les « nœuds »). Ce sont désormais les opérationnels, au sein de groupes de travail ad hoc, qui suggèrent des pistes de solution, souvent inattendues : certaines d'entre elles ne manquent pas d'ailleurs de heurter le pouvoir des « barons ». On se souviendra de l'incident relatif au contrôle de conformité des flux entrants mettant en cause un responsable de service. L'équipe d'intervention externe a dû ici mobiliser ses propres ressources (l'expertise méthodologique et l'appartenance au monde universitaire) et utiliser son propre pouvoir de joker pour aboutir à un compromis avec ce responsable et le convaincre du bien-fondé de la solution proposée.

La phase de convergence est caractérisée par le fait que l'équipe d'intervention externe est parvenue à mettre en place une méthodologie structurée de gestion de projets, contraignant chaque groupe de travail à se fixer des objectifs à atteindre, à comparer les différentes solutions, à définir des indicateurs d'évaluation, à respecter l'échéancier initial, etc. Une newsletter a été publiée de manière régulière pour communiquer sur la double innovation que représente le raisonnement en termes de processus et le fonctionnement en groupes de projet : les progrès engrangés par le projet ont ainsi fait l'objet d'une large publicité interne. En outre, l'équipe d'intervention a incité le chef de projet officiel à « sortir du bois » au moment où les groupes de travail s'essoufflaient, en lui demandant de reprendre l'initiative à l'égard du comité de direction. La présentation d'un argumentaire synthétisant l'ensemble des propositions des groupes de travail devant le comité de direction, puis devant le conseil d'entreprise, a sans nul doute constitué un point de passage obligé, qui a mis fin à la période d'essoufflement constatée au niveau des groupes de travail. L'annonce, par le Directeur général, d'une diffusion de la démarche à l'ensemble de l'entreprise sous le label Optiprocess a scellé l'irréversibilité du processus engagé.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Quant à la phase de rallongement, elle est marquée par le fait que l'accompagnement d'intervention externe a continué à être jugé nécessaire par la direction pour favoriser l'intégration de nouveaux entrants dans la démarche. Sur ce plan, on peut donc considérer que les objectifs assignés à l'équipe d'intervention n'ont pas été entièrement remplis puisque l'appropriation de la démarche par les membres de l'entreprise n'est toujours pas réalisée.

L'exposé de ce cas nous permet d'apprécier dans quelle mesure les principes de base d'un style de management polyphonique peuvent devenir des balises intéressantes pour l'intervenant externe. On voit aussi combien ils permettent en outre de contrer le « réflexe » panoptique qui continue à caractériser bon nombre d'attitudes managériales, en distillant une autre manière d'envisager la conduite du changement. Dans ce sens, « l'importation » du style de management polyphonique apparaît donc bel et bien possible.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

SYNTHESE DU CHAPITRE 6

Ce chapitre nous a permis de cerner les composantes d'un style de management polyphonique, davantage susceptible, comme les chapitres précédents l'ont montré, de contribuer de manière positive au processus de changement. Ce style de management, dont la spécificité réside dans la mise en évidence et la confrontation permanente des diverses « voix » organisationnelles, donne logiquement la part belle à l'approche politique, mais il convoque également les autres approches explicatives intégrées dans le cadre du modèle des cinq forces.

Notre présentation du style de management polyphonique s'est structurée autour des différentes étapes méthodologiques proposées par la théorie de la traduction (Akrich, Callon et Latour, 2006) : le défi a consisté, pour nous, à transformer un cadre initialement conçu dans une perspective analytique (étude ex post de processus d'innovation) en une méthode ex ante de gestion du changement. Les différentes étapes distinguées par la théorie de la traduction (contextualisation, problématisation, enrôlement, convergence, rallongement) peuvent en effet constituer d'utiles jalons dans la conduite d'un processus de changement, faisant intervenir tour à tour les approches planificatrice, contingente, politique, incrémentale et interprétativiste.

Le chapitre s'est achevé par une réflexion sur l'intérêt d'une mobilisation du style de management polyphonique en situation d'intervention. Nous pensons que le recours à un intervenant externe constitue souvent une opportunité de stimuler ces principes, dans la mesure où le style de management panoptique reste, qu'on le déplore ou non, la référence dominante de la plupart des équipes de direction.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

TROISIEME PARTIE : LA METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

La méthodologie constitue l'architecture d'une recherche et « c'est une étape indispensable, car d'elle dépend la manière de conduire dans le concret la recherche » (Thiétard, 2007). La description de cette étape est fondamentale pour tendre vers un degré élevé de fiabilité (Drucker – Godard et al, 2007). C'est pourquoi, nous désirons consacrer ce chapitre à la méthodologie de recherche que nous avons suivie pour mener notre recherche.

Les sciences de gestion appartiennent au champ des sciences sociales qui englobent plusieurs spécialités, mais l'objet de notre recherche est construit autour de la compréhension dans l'organisation des groupes humains, de leurs représentations, de leurs fonctionnements et de leurs histoires (Wacheux, 1996).

Les collectivités locales sont une construction humaine, résultat d'une histoire, d'un projet et d'une forme de structuration sociale, dans un environnement perçu plus ou moins déterminant. Ainsi, on peut dire que la réalité organisationnelle est complexe, en perpétuel devenir, dans les actes d'individus agissant et connaissant leur sujet. Dans cette perspective, notre démarche est de construire une stratégie de recherche spécifique à notre objet de recherche en tenant compte du contexte organisationnel de fonctionnement des collectivités locales. Pour cela, la méthode qualitative répond à notre démarche.

Nous adoptons la méthodologie qualitative dans notre étude parce que nous avons besoin de prendre en compte les représentations des acteurs car par ailleurs la démarche du changement organisationnel des collectivités locales nous amène à chercher les continuités et les changements à entreprendre, de rechercher les modèles explicatifs et d'idiosyncrasie, de reconstruire les actions des individus et des groupes, d'évaluer le rôle du contexte et des structures organisationnelles, de repérer les processus de structuration.

La première partie de notre chapitre sur la méthodologie sera consacrée à la justification de la méthode qualitative et du positionnement épistémologique retenu pour asseoir la validité et la légitimité de la recherche, avant de parler de notre stratégie d'accès au réel qui est le terrain.

Car, nous envisageons de montrer que nos questions de recherche requièrent d'adopter dans la logique de l'approche managériale, l'évolution de la fonction ressources humaines comme une réponse aux demandes de l'environnement. Dans cette perspective, la fonction ressources humaines se serait structurée successivement autour de deux types d'activités distincts : l'administration du personnel tout d'abord, la gestion des ressources humaines ensuite.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

L'activité d'administration du personnel correspondrait essentiellement aux actions classiques qui ont dominé la période de croissance face aux nouveaux défis de la société. Un nouveau type d'activité qui est la gestion des ressources humaines s'est constitué.

Il concerne principalement les décisions stratégiques que les dirigeants doivent pouvoir mettre en œuvre pour mobiliser les ressources humaines face aux défis de la compétitivité et de la concurrence. A ce titre, la fonction ressources humaines est conçue comme un des mécanismes intégrateurs de l'organisation qui a pour mission essentielle d'assurer l'efficacité du management humain. C'est pour rendre cette intégration toujours plus élevée que les dispositifs d'action vont être développés au niveau de l'administration du personnel, de la gestion des ressources humaines en liaison étroite avec la transformation de l'organisation du travail et du système de management de l'organisation. Enfin, nous présentons notre positionnement épistémologique à savoir le constructivisme.

CHAPITRE 7 : L' ANALYSE METHODOLOGIQUE DE RECHERCHE

SECTION 1 : LE CADRE D'ANALYSE CONTEXTUALISTE

Cette section a pour objectif de présenter la perspective analytique qui va être mobilisée et de présenter notre modèle de recherche. La mobilisation du cadre d'analyse contextualiste nous permettra dans une certaine mesure de savoir en quoi le contexte interagit avec les pratiques de gestion du changement organisationnel.

La notion de contextualisme renvoie directement aux travaux de Pettigrew (1985,1987) et de son groupe de recherche (Peetigrew et Whipp, 1991 ; Wilson, 1992). Il s'agit d'un cadre particulier d'analyse qui tente de comprendre, dans un perspectif constructiviste, les processus interactifs par lesquels un contenu évolue dans un contexte particulier, traversé par un processus où prédominent les relations, interactions, jeux de pouvoirs entre acteurs influant la vie des organisations. Notre thèse s'inscrit dans une perspective d'analyse selon laquelle les variables contextuelles sont des éléments incontournables pour comprendre les pratiques de gestion du changement organisationnel dans les collectivités locales.

L'approche contextualiste s'inscrit comme une démarche pour la compréhension des organisations dans leurs dimensions humaines et processuelles. C'est pour cela que nous proposerons donc dans cette section un modèle qui permettra d'analyser de manière plus approfondie les processus de changement organisationnel dans une organisation. Cette

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

approche contextualiste nous permettra en outre, la prise en compte des jeux de pouvoir des acteurs sur leur contenu et leur contexte. Après avoir présenté la théorie contextualiste, nous allons mettre en exergue les quatre modèles explicatifs qui y sont rattachés, puis nous démontrons la pertinence de la mobilisation de ce modèle, pour finir sur les travaux empiriques tout en faisant une synthèse et une présentation du modèle de notre recherche.

1. Le contextualisme comme mode d'analyse

Dans les années 1970, Pettigrew s'intéresse au changement et au développement organisationnel ; notamment à la création des cultures oranisationnelles et à la naissance des organisations (Pettigrew, 1979, cité par Bargues-Bourlier, 2010), c'est-à-dire à un domaine de recherche important dans le champ du management et des sciences de l'organisation. Le cadre théorique proposé par Pettigrew et son équipe au *Center for Corporate Strategy and Change,* University of Warwick (1985, 1987, 1990) et par les travaux de Child et de son équipe à Aston University (1987), est considéré comme une référence incontournable dans l'étude longitudinale du changement organisationnel. En effet, il critique les travaux qui lui sont antérieurs pour leur caractère *a-contextuel, a-historique et a-processuel (Pettigrew, 1973)* et développe une théorie contextualiste du changement organisationnel. Ainsi, comme Alfred Chandler l'avait fait avant lui, Pettigrew choisit une perspective historique pour aborder la gestion (Godelier, 1998). C'est à travers sa recherche publiée en 1985 où il décrit de manière minutieuse et détaillée les changements et les processus qui se sont produits à *Imperical Chemical Industries (ICI) (*Pettigrew, 1985) que ses apports théoriques et méthodologiques s'afficheront de manière incontestée. Son étude de cas d'ICI se base sur l'analyse de données chronologiques (données sur la firme, sur le secteur, sur le contexte politique et économique). Ainsi, la conjugaison des données processuelles et contextuelles permettent à Pettigrew de « *cartographier la complexité du changement dans les systèmes organisationnels* » (Bensebaa, 2002).

A ICI, il constate que la structure ne suit pas la stratégie (Pettigrew, 1985) mais que la décision stratégique et les changements organisationnels sont mêlés jusqu'à devenir quasiment indissociable (Peetigrew, 1987). Ainsi, il aboutit à ce que les changements ne doivent pas être considérés comme un épisode unique et qu'ils se produisent d'une manière incrémentale et discontinue.

Pour comprendre le changement organisationnel, Pettigrew intègre le facteur chance et les forces environnementales pour montrer que les changements organisationnels sont étroitement liés aux transformations de l'environnement économique externe de l'entreprise et/ou d'une organisation (notamment aux circonstances extrêmes comme la récession de l'économie mondiale). Pettigrew met également l'accent sur le rôle exceptionnel des individus (les individus ayant des idées et le pouvoir de les mettre en

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

application). En effet, au cœur de son analyse se trouve la question du pouvoir des managers dans et hors de la hiérarchie formelle.

C'est la capacité de l'individu à prendre conscience du besoin de changement qui lui donne le pouvoir. Selon l'auteur, le changement stratégique est donc un processus de pourparlers et la fonction du dirigeant consiste à mobiliser des acteurs ou certaines parties de la structure et du contexte pour accélérer ou freiner les débats et la légitimation du changement (Pettigrew, 1985). Dans la pensée de Pettigrew, le concept de changement stratégique ne peut donc être compris sans prendre en compte la place et le pouvoir des managers dans l'organisation (Martinet, 1993, cité par Godelier, 1998). La structure, la culture et la stratégie sont utilisées par les managers dans les luttes de pouvoir et tous les acteurs peuvent constituer une force de changement en se coalisant. Le changement organisationnel en tant que processus collectif englobe et façonne donc le contexte et le contenu du changement.

Par ailleurs, Pettigrew met aussi en évidence dans son conquête sur ICI, le rôle de la culture qui relie structure et processus et qui joue un rôle significatif lors des grands bouleversements. En effet, selon lui, les formes de coordination et de contrôle prennent leurs racines dans la culture (Godelier, 1998) et le changement stratégique en tant que processus collectif dépend des valeurs des membres de l'organisation. Dans ces travaux, Pettigrew contribue notamment à analyser la constitution et le dépassement des routines de gestion dans le changement et à enrichir la théorie de l'apprentissage stratégique en considérant l'apprentissage comme une transformation progressive de long terme.

Dans les années 1990, Pettigrew dirige une recherche collective portant sur les liens entre la compétitivité, le changement de la stratégie et les transformations des ressources humaines. Plusieurs études de cas sont menées au Royaume Uni, les résultats montrent que le changement stratégique affecte le management des ressources humaines de différentes manières. Ils montrent notamment que le management des ressources humaines naît du changement stratégique (Hendry et Pettigrew, 1992).

Pour Pettigrew, chaque acteur de l'entreprise et/ou de l'organisation fait potentiellement partie de la sphère stratégique. La conduite du changement organisationnel sollicite davantage la gestion des ressources humaines, puisque le facteur humain y est appréhendé comme le moteur du changement organisationnel.

En outre, il apparaît que toutes les transitions de cycles de vie d'une entreprise et/ou organisation ne produisent pas de management des ressources humaines. En effet, au-delà de l'aspect purement technique qui met l'accent sur les outils utilisés, le manager a aussi un rôle à jouer dans une perspective ressources humaines immatérielle qu'il est possible de relier aux problématiques sous-jacentes aux processus ressources humaines. Le cadre de l'instrumentation de gestion permet alors de mettre en évidence le rôle des acteurs dans la mise en œuvre concrète des outils de gestion et par là même dans les processus de gestion,

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

les processus de gestion des ressources humaines. Le manager, notamment le manager de proximité agit directement et quotidiennement avec et/ou sur ses collaborateurs ; c'est un acteur clé des différents processus de gestion. Le management peut être considéré comme un exercice relationnel qui nécessite le développement de qualités humaines. Son comportement, ses compétences comportementales ont un rôle primordial dans le cadre de son activité de management.

Cette recherche révèle aussi que les entreprises et/ou organisations qui opèrent dans des contextes économiques, politiques et institutionnels similaires se distinguent considérablement en termes de performance, en raison d'une part, des facteurs internes aux entreprises et/ou des organisations et d'autre part, de facteurs liés aux mécanismes sous-jacents au contexte dans lequel elles opèrent (Pettigrew et al, 1990 ; Pettigrew et Whipp, 1991). Autrement dit, la performance est induite par un processus de management qui intègre l'environnement dans lequel l'organisation opère. Elle est également induite par la manière dont le changement est approché, notamment dans le domaine de la stratégie. Enfin, cette recherche confirme le rôle des individus dans le processus de changement.

Comme le souligne Bensebaa (2002), plusieurs enseignements peuvent être tirés de ces travaux :

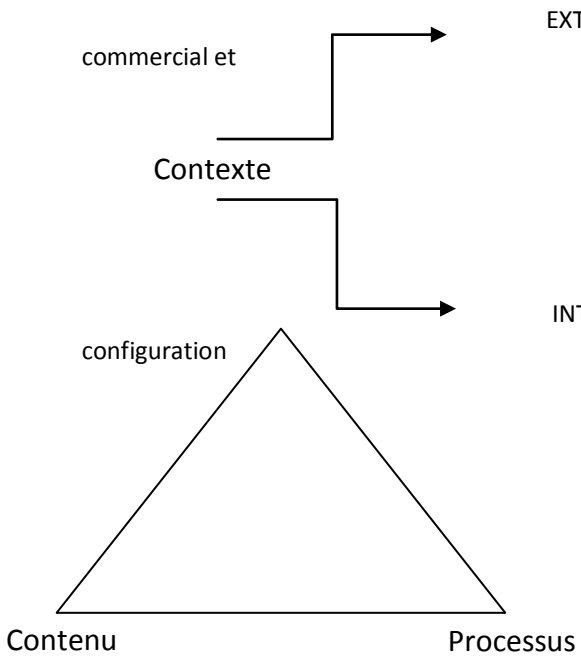
- Les transformations se produisent de manière incrémentale et discontinue ;
- Les changements importants ne peuvent pas être mis en œuvre si les individus qui sont chargés de leur introduction ne peuvent pas les justifier du fait des performances antérieures médiocres ;
- Les changements intenses sont étroitement liés aux transformations macroéconomiques ;
- Une réponse appropriée à ces changements ne peut être possible en l'absence d'un terrain crée préalablement par la vision et l'imagination d'un individu ou d'un groupe disposant d'un pouvoir important ;
- La crise peut être opportunément utilisée par les dirigeants pour établir des changements souhaités ;
- La structure ne suit pas la stratégie.

La théorie contextualiste qui émerge des travaux de Pettigrew (1985, 1987,1990) constitue un apport théorique qui va au-delà des résultats qui viennent d'être évoqués car il s'agit d'une théorie pouvant être transposée dans des domaines de recherches extérieurs au changement organisationnel. En effet, la théorie contextualiste est articulée autour de trois dimensions centrales présentées dans le schéma ci-dessous :

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

SCHEMA N°6 - L'APPROCHE CONTEXTUALISTE



Domaines soumis à différentes Transformation

Actions, réactions et interactions entre les parties concernées par la transformation de l'organisation

Brouwers et al, 1997

- ***Le contexte***

Une distinction est opérée entre l'externe et l'interne de l'organisation qui renvoie à des niveaux d'analyse distincts ayant chacun leur spécificité et leur temporalité propres.

- Le contexte externe se réfère à l'environnement social, économique, politique au sein duquel se développe l'organisation.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- Le contexte interne concerne plus particulièrement la structure, la culture, la technologie, le mode de direction et de prise de décision qui fondent la politique de l'organisation.

- ***Le processus***

  Cette variable vise à capter le jeu de forces entre acteurs, leurs actions et leurs interactions qui font évoluer l'organisation dans une période de temps donnée. Elle traduit la manière dont ces acteurs à chaque moment du temps s'efforcent de faire passer l'organisation d'un état présent à un état futur.

- ***Le contenu***

  Cette variable se réfère aux domaines précis concernés par les changements que l'on veut étudier.

Pour Brouwers et al, (1997, p.31), « ce schéma d'analyse peut être représenté autour de ces trois pôles qui, chacun constituent la pointe d'un triangle. Cette schématisation n'est pas sans signification dans la mesure où elle traduit l'importance d'une approche multidimensionnelle, historique et processuelle ».

Selon Wacheux (2005, p.67), l'approche restitue une place prépondérante aux acteurs clés dans l'organisation. Au centre de cette démarche analytique figure l'importance reconnue des perceptions et des représentations mentales du contexte sur les situations de gestion. Le contextualisme constitue ainsi un des modes d'approche de la connaissance du réel parce qu'il constitue une démarche heuristique qui met l'accent sur le caractère situationnel et multidimensionnel de la recherche. L'auteur indique également qu'une telle démarche exige de pouvoir élaborer un cadre de collecte et d'analyse de données multidimensionnelles, capable de saisir l'interrelation de différentes variables dans le temps afin d'appréhender la dynamique organisationnelle (ibid, p.67).

Ainsi, lorsqu'il étudie le changement stratégique dans une perspective contextualiste, Pettigrew prend en compte le contenu du changement étudié, la compréhension du processus de changement et les contextes dans lesquels il se produit. Dans ses travaux, le processus de changement organisationnel fait référence aux actions, réactions et interactions des différentes parties qui cherchent à déplacer l'organisation de son état présent à son état futur. Ainsi, l'approche contextualiste du changement organisationnel consiste à analyser les processus de changement dans leur dimension verticale et horizontale, la dimension verticale portant sur les contextes internes et externes de l'organisation et la dimension horizontale est relative à l'approche longitudinale du changement dans une compréhension historique des événements (Godelier, 1998). Ces deux

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

dimensions se trouvent en relation d'étroite interdépendance à travers le temps comme le souligne Wacheux (2005) :

- Le niveau vertical comporte la combinaison de variables externes à l'organisation (facteurs environnementaux, économiques, sociaux, politiques) et de variables internes (structure, culture, technologies, acteurs, mode de management). Ces deux aspects qualifiés de contextes interne et externe présentent certes une dimension objective accessible grâce à des données observables (voir quantifiables), mais aussi une dimension subjective, construite par des perceptions, des actions-interactions, les interprétations de ces contextes par les acteurs de l'organisation ;
- Le niveau horizontal se rapporte à la séquence interconnectée de phénomènes dans le passé, le présent et le futur. Il lie ainsi les contraintes organisationnelles expérimentées dans le passé, les actes et pensées de gestion construites et les objectifs représentés, voulus ou contraints, pour l'organisation future. Cette dimension processuelle recouvre les actions, les interactions, les représentations et les différents contextes au fil du temps.

Les quatre fondements de la démarche contextualiste sont donc le contexte (interne et externe), les acteurs clés, les variables actuelles de l'organisation et le processus de gestion.

Dans son article de 1990, Pettigrew synthétise sa théorie contextualiste et la méthode de recherche longitudinale et historique qui lui est associée. Il discute des problèmes pratiques qui surviennent dans la collecte de séries temporelles dans un cadre organisationnel. L'auteur explique son dispositif méthodologique consistant à observer directement le processus, le au contexte et à appréhender les phénomènes organisationnels d'une manière longitudinale. Pour Pettigrew (1992) seules les démarches holistiques et processuelles permettant l'observation directe des mécanismes par lesquels les phénomènes se produisent dans le temps, sont efficaces pour comprendre la logique qui existe derrière les transformations des entreprises et des organisations.

Dans notre thèse, la théorie contextualiste et ses implications méthodologiques vont être mobilisées pour analyser le processus de gestion du changement organisationnel des collectivités locales et pour comprendre son interrelation avec le contexte. La spécificité d'une recherche contextualiste est de prétendre interpréter la réalité en construisant le cadre d'analyse en référence à des paradigmes théoriques. C'est pourquoi, dans le point suivant, nous exposons différents paradigmes qui constituent autant de cadres conceptuels pouvant être appropriés dans une approche contextualiste.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

2. Quatre modèles explicatifs et le cadre d'analyse contextualiste

Les changements qui affectent le management humain des organisations, désormais spécifiés dans un contexte et selon un processus particulier, sont susceptibles d'être expliqués à l'aide de différents modèles qui sont : le modèle de la planification, le modèle de la contingence, le modèle politique et enfin le modèle incrémental. Chacun d'eux peut être mobilisé pour rendre compte des évolutions concrètement observées, en renvoyant à des visions forcément différentes des mutations en cours.

Ces modèles sont complémentaires dans le sens où :

- Le modèle de la planification s'intéresse principalement à la formalisation du contenu ;
- Le modèle de la contingence met l'accent sur les contraintes du contexte ;
- Le modèle politique est avant tout concerné par le lien processus-contenu ;
- Le modèle incrémental établit un lien de même nature entre le processus et le contexte.

2.1. Le modèle de la planification : formalisation du contenu

Le modèle de la planification est l'un des modèles dominants utilisés pour appréhender le changement dans les organisations. La planification relève d'une vision idéale du processus de décision (Ansoff et McDonnel, 1990 ; Andrews, 1980 ; Porter, 1982, 1986, cité par Brouwers et al, 1997).

L'information joue ici un grand rôle parce qu'elle permet au décideur d'adopter une démarche séquentielle, entièrement raisonnée, où les différentes étapes à suivre ont pu être décomposées, analysées et dans la mesure du possible, quantifiées. Le décideur dispose, préalablement à toute prise de décision, d'une information complète sur l'ensemble des solutions susceptibles d'être appliquées au problème qui se pose à lui et sur les conséquences possibles de leur application (*principe d'exhaustivité*) et il est capable de choisir la meilleure solution (*principe d'optimisation*).

En outre, le décideur dispose d'outils d'évaluation efficaces qui l'aident à surveiller le bon accomplissement du processus (*principe de contrôle*) et à réviser en conséquence ses objectifs, les ressources affectées à la solution du problème ou la décision elle-même (*principe de rétroaction*).

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Enfin, la planification stratégique ne s'accommode guère d'une diversité des points de vue. Elle suppose au contraire que l'ensemble des intervenants (gestionnaires, ligne hiérarchique, analyses et concepteurs de programmes, etc.) partagent fondamentalement les mêmes valeurs et les mêmes objectifs. Ces derniers, une fois inscrits dans le cadre de la planification ne sont plus rediscutés et restent inchangés de la formulation à l'implantation et au contrôle (*principe d'invariabilité des objectifs et de prévisibilité du contexte*).

La planification conduit logiquement à comparer les résultats obtenus aux objectifs initialement fixés (*reporting*). Un tel mode d'évaluation privilégie les objectifs formalisés, dans la mesure où ils se prêtent plus aisément au jeu de reporting : taux de profit, gains de productivité, délais d'approvisionnement, nombre de rebuts et de pannes, statistiques de plaintes en provenance de la clientèle, etc. Elle se traduit par ce qu'on appelle la gestion des ratios.

2.2. Le modèle de la contingence : les contraintes du contexte

Les critiques les plus importantes du modèle de la planification se sont essentiellement attachées à montrer que les organisations ne peuvent concevoir et développer des modèles spécifiques qu'en fonction de l'environnement dans lequel elles opèrent. Il n'y a donc pas, en la matière, de solution optimale et universelle.

Les idées maîtresses du modèle contingent sont les suivantes :

- Les organisations sont des systèmes ouverts qui ont besoin d'être soigneusement administrés si on veut répondre aux besoins internes, les équilibrer et les adapter à l'environnement et à ses modifications.
- Il n'existe pas une seule façon d'organiser le travail. Tout dépend du type de tâche ou du type d'environnement auquel on a affaire.
- Les dirigeants doivent avant tout arriver à opérer les bons ajustements entre les diverses composantes internes et le contexte dans lequel opère l'organisation ; telle est la clé principale du succès.

Basé sur les travaux de précurseurs, ceux de Burns et Stalker (1961) et de Woodward (1965), le modèle contingent s'est notamment développé à partir des recherches et écrits de Lawrence et Lorsch (1967, 1989) ; Galbraith (1977), Miles et Snow (1978) et Mintzberg (1979).

La diversité des formes organisationnelles résulte de processus d'adaptation ou d'ajustement à la diversité des conditions (contraintes et opportunités) de l'environnement. L'adaptation réussie dépend de la capacité des dirigeants à opérer les mutations internes

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

nécessaires face aux conditions environnementales sous peine de voir diminuer les performances de l'organisation.

2.3. Le modèle politique

Pour Brouwers et al, (1997, p.39), le modèle politique ou encore stratégique met l'accent sur la diversité des intérêts à l'œuvre lorsque s'enclenche un processus de changement. Il conduit inévitablement à aborder les questions suivantes :

- Quels sont les groupes d'acteurs impliqués ou les détenteurs d'influences ?
- Quels sont les enjeux de leur confrontation ?
- Quels sont les atouts dont ils disposent ?
- Quelles stratégies déploient-ils en conséquence ?
- Quelles sont les alliances qui se nouent entre eux ?

La notion de détenteur d'influence se réfère à la terminologie employée par Mintzberg (1983). Il s'agit de repérer, dans chaque cas, les groupes d'acteurs qui tentent explicitement de peser sur le processus en cours pour l'orienter conformément à leurs objectifs. On y retrouve aussi bien des détenteurs d'influence interne, qui font partie intégrante de l'organisation étudiée (direction, ligne hiérarchique, technocrates, opérateurs, etc.), que des détenteurs d'influence externe tentant de défendre certains intérêts stratégiques en utilisant notamment leur pouvoir de mobilisation (les syndicats ou distribution de ressources financières (propriétaires).

Les stratégies sont les moyens d'action concrètement utilisés par les détenteurs d'influence une fois que le coût d'une action éventuelle est compensé, à leurs yeux, par l'importance de l'enjeu. Par définition, les stratégies sont imprévisibles et multiples par ce qu'elles se forgent de manière spécifique dans chaque contexte organisationnel.

Enfin, les alliances sont les bases sociales sur lesquelles les stratégies se construisent parce qu'il s'agit, la plupart du temps, d'alliances temporaires entre les groupes dont les intérêts de base diffèrent mais qui choisissent de s'unir pour mener un combat commun.

Le modèle politique aboutit à une conception très particulière des processus de changement (Crozier et Friedberg, 1977). Pour qu'il y ait changement, il faut que le système d'action, l'ensemble régulé des stratégies déployées par les acteurs en fonction des atouts dont ils disposent, se transforme lui-même et qu'il y ait apprentissage collectif de nouveaux modes de relations entre acteurs, de nouvelles règles du jeu. Cependant, la plupart des projets de changement prennent la forme d'une réduction des zones d'incertitude et d'une rationalisation de la vie de l'organisation, ce qui les expose aux réactions défensives ou offensives des différents groupes dont les intérêts sont potentiellement menacés et les

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

conduit, dans la plupart des cas, à la dissolution ou à l'échec pure et simple. Dans cette perspective, le véritable apprentissage de nouveaux jeux ne peut se réaliser que dans un contexte de crise, de rupture par rapport aux anciens mécanismes de régulation, rupture provoquée par des facteurs externe au système d'action en vigueur. On peut noter ici une contradiction dans l'approche contextualiste, face au changement incrémental que nous abordons par la suite.

2.4. Le modèle incrémental : le processus et son histoire

Dans ce modèle, le processus de changement donne une place crucial aux aspects tels que : le poids du passé, de la culture, des routines comportementales, des structures d'organisation, des décisions antérieures.

Il prend en compte le fait que ce ne sont pas les méthodes formelles de planification (détermination des objectifs, analyse, évaluation, sélection, planification) qui dominent un processus de changement. Il s'agit au contraire, d'un développement continu, largement morcelé, à caractère itératif et incrémental (Lindblom, 1959), dans lequel, la formulation et la mise en œuvre apparaissent non pas comme des moments séparés qui se suivent dans le temps mais bien plus souvent comme indissociables (le moment de la décision est inséparable de sa mise en œuvre).

Ce modèle met en cause l'idée selon laquelle les décideurs disposeraient d'une liberté totale dans le choix des décisions à mettre en œuvre. En effet, les dirigeants sont largement dépendants, dans leurs actions, de choix antérieurement élaborés ; la marge de manœuvre dont ils disposent pour se démarquer radicalement du passé se trouve étroitement circonscrite.

Il en résulte une image du changement organisationnel qui ne peut être qu'incrémental, chaque situation nouvelle étant modelée sur une situation ancienne dont elle ne se différencie que marginalement, selon un processus permanent d'essais et erreurs. A l'opposé d'une vision planificatrice où la stratégie de changement est définie a priori, la stratégie ne peut être formulée ici qu'à postériori, sur la base des décisions et orientations antérieurement prises.

Après une revue de ces quatre modèles explicatifs de l'analyse contextualiste, nous allons interroger la pertinence de la démarche contextualiste dans le point suivant. Nous verrons en quoi cette démarche est plus éclairant pour notre analyse à partir du postulat qu'il existe bien une gestion du processus de changement organisationnel des collectivités locales.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

3. La pertinence de la démarche contextualiste

Dans ce point, nous envisageons la question de la valeur ajoutée du contextualisme pour aborder le processus du changement organisationnel des collectivités locales. Pour cela, nous adoptons l'approche retenue par Brouwers et al (1997).

Les auteurs retiennent les contributions fondamentales suivantes :

- Une ouverture pragmatique garantissant l'adéquation optimale entre le cadre théorique mobilisé et la situation de changement analysée ;
- Une vision constructive des relations entre les contraintes du contexte et les stratégies des acteurs, les unes et les autres étant tour à tour considérées comme structurées et structurantes ;
- Une prise en compte des temporalités différenciées qui caractérisent les divers niveaux d'analyse considérés ainsi que leurs interactions ;
- Une capacité à rendre compte, de façon non réductionniste, de la complexité des situations de changement à l'aide d'un modèle générique.

3.1. L'ouverture pragmatique

Comme l'a souligné Brouwers, le contextualisme ne constitue pas à proprement parler, une approche spécifique du changement qui viendrait simplement se juxtaposer aux divers modèles répertoriés précédemment (1997, p.117). Il s'agit bel et bien d'un cadre d'analyse invitant à situer le phénomène dont on observe le changement (contenu) dans un contexte précis et à se montrer attentif aux diverses temporalités qui animent le processus de changement. Ce cadre d'analyse est donc ouvert à différents modèles explicatifs. Ces auteurs soulignent également que le modèle contingent consiste à mettre en rapport le contenu du changement soumis à l'analyse avec le contexte dans lequel ce changement se produit. Par ailleurs, le modèle politique tente d'expliquer les évolutions du contenu par les rapports de pouvoir qui s'y cristallisent à mesure que le processus de changement se déroule. Quant au modèle incrémental, en associant le processus même de changement aux évolutions du contexte, il rend compte des multiples va-et-vient entre les contraintes héritées du contexte et actions entreprises à la marge par les divers protagonistes pour les modifier.

Un tel cadre d'analyse constitue, en quelque sorte, un stade intermédiaire entre celui de la description des phénomènes observés et celui de l'explication proprement dite. Si toute démarche scientifique débute par une tentative de description systématique, opérant des distinctions conceptuelles (que l'on qualifie de variables) afin d'aboutir à une appréhension

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

plus fine du réel, l'explication consiste quant à elle à établir des relations, a priori douteuses, entre de telles variables. Elle suppose que l'on teste des hypothèses ou des modèles (ensemble d'hypothèses) susceptibles d'être infirmés par les faits. « Le cadre d'analyse contextualiste constitue en quelque sorte une matrice explicative, à mi-chemin entre ces deux stades parce qu'il offre un certain ordonnancement de l'activité de description, mais ne ferme a priori aucune piste d'explication » (ibib, p.117). Le contextualisme ouvre la voie à différents modèles explicatifs.

3.2. Une vision constructiviste

Le contextualisme tente de dépasser le clivage traditionnel opposant dans l'explication du changement, d'une part l'individualisme et ses postulants d'exhaustivité, d'optimisation et d'invariabilité des objectifs et de l'autre, le poids des facteurs externes. Il s'agit en fait de deux traditions théoriques et méthodologiques fondamentales, qui constituent des modes particuliers d'interprétation et d'explication du réel.

Dans l'optique individualiste, un homme ou un groupe d'hommes, est supposé capable de diriger, de manière éclairée, l'ensemble de l'organisation et de développer en conséquence des stratégies de changement appropriées en disposant d'une pleine maîtrise sur l'ensemble du processus. Un tel point de vue conduit presque naturellement à l'adoption du modèle de la planification rationnelle puisque le changement au sein d'une organisation se ramène aux décisions adoptées par ses dirigeants, ceux-ci vont avoir tendance à tout mettre en œuvre pour rationaliser, c'est-à-dire structurer et formaliser les manières de faire des autres membres de l'organisation.

Quant au déterminisme, il envisage la question du changement comme conditionnée par des facteurs antérieurs à sa mise en œuvre interne et extérieurs aux intentions des acteurs qui y sont impliqués (structure organisationnelle, rapports de pouvoir, état du marché, environnement réglementaire, etc.). En d'autres termes, il invite à se référer aux contraintes du contexte dans lequel un projet de changement se développe, dans la mesure où celles-ci interfèrent largement avec toute velléité d'action transformatrice. Dans une telle perspective, la marge de manœuvre des gestionnaires est très étroite et proche de la passivité parce que ces derniers sont réduits à opérer de simples adaptations face aux variations des contraintes internes ou externes.

Le plus souvent, les analyses du changement oscillent entre les deux pôles, nous indique Brouwers et al (1997). Il s'agit en fait, de positions extrêmes, qui peuvent d'ailleurs rapidement se révéler intenables. Ainsi, le déterminisme intégral aboutit-il à une sorte d'extériorité absolue et toute puissante des facteurs contextuels qui finit par interdire la moindre possibilité d'implication de la part des divers acteurs concernés. Inversement,

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

l'individualisme peut conduire à une sorte d'hyper-rationalisme dans lequel l'influence du contexte et des acteurs peut être complètement négligée.

Entre l'individualisme et le déterminisme ou, si l'on veut, entre l'explication qui se rapporte aux évolutions du contenu (velléités de transformation émanant de l'équipe dirigeante) et celle qui se réfère aux évolutions du contexte (adaptation aux variations de contraintes), le contextualisme réintroduit le processus, c'est-à-dire les jeux et les rapports de force entre les acteurs et surtout leur historicité. C'est désormais dans l'articulation des relations entre les trois pôles (contenu, contexte, processus) que l'explication du changement est recherchée. Pareille démarche s'inscrit résolument dans un perspectif constructiviste, dans laquelle les contraintes du passé conditionnent, certes, les actions présentes des divers protagonistes, mais celles-ci deviennent à leur tour des contraintes ultérieures pour l'action. En d'autres termes, si le contexte construit l'action, cette dernière construit elle-même le contexte (Weick, 1979 ; Giddens, 1979 ; Pettigrew, 1987).

3.3. La prise en compte de la diversité des temporalités

Le contextualisme renouvelle également la conception traditionnelle du changement en mettant l'accent sur la diversité des temporalités qui peuvent y interagir. Si des évolutions sont constatées au niveau du contenu (le management humain), elles s'opèrent à des rythmes propres et selon des modalités distinctes des mutations intervenant au niveau du contexte. « Le processus, c'est-à-dire l'interrelation des différents niveaux d'analyse (le contenu et le contexte, aussi bien interne qu'externe), porte la marque des jeux d'acteurs qui, tantôt, accélèrent le rythme du changement à certains niveaux en anticipant ses évolutions, tantôt le ralentissement en faisant perdurer la situation en vigueur. De plus, les acteurs changent ; de nouveaux joueurs apparaissent, d'autres disparaissent et leurs interactions évoluent en conséquence » Brouwers et al, (1997, p.121). Pour ces auteurs, pareil mode de réflexion n'est pas sans rappeler la *garbage can theory* (March et Olsen, 1976 ; Cohen, March et Olsen, 1972, 1976), qui suggère d'envisager l'organisation comme une entité traversée par quatre flux plus ou moins indépendants :

- *Les flux des problèmes* : ceux-ci désignent ce qui, à tout moment, est cause d'intérêt pour les participants, qu'il s'agisse de problèmes spécifiques et internes ou externes ou même de problèmes plus généraux qui ont leur siège dans la société. En somme, tout ce qui préoccupe les participants, individuellement et collectivement, constitue un problème.
- *Les flux des solutions* : celles-ci font partie d'un « stock » propre à l'organisation et peuvent être « accrochées » à des problèmes, d'où l'idée qu'une organisation est une série de choix (de solutions) à la recherche de problèmes. De plus, des choix liés à un

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

problème qui s'est posé par le passé peuvent devenir des solutions pour des problèmes à venir.

- *Les flux des participants* : les participants vont et viennent, la participation aux décisions est fluide, les allocations et les réallocations définissent des flux d'entrée et de sortie de participants.
- *Les flux des occasions de choix* : celles-ci sont permanentes. Il y a des contrats à signer, des gens à recruter, à promouvoir ou à licencier, des dépenses à engager etc. March et Olsen présentent alors l'organisation comme une série de corbeilles à papier – *garbage can* – dans lesquelles se combine les divers flux. On peut, en outre, supposer que les flux sont indépendants, que le nombre et la capacité des corbeilles à papier est variable, que certaines sont vidées rapidement tandis que d'autres attendent plus longtemps. A chaque période, les flux nécessitent, pour leur progression, une quantité d'énergie spécifique susceptible d'être mobilisée ou non par les participants. L'attention de l'analyse peut alors se focaliser sur les conséquences qu'entrainent des différences de rythme et de configuration des différents flux, ainsi que sur leurs interrelations.

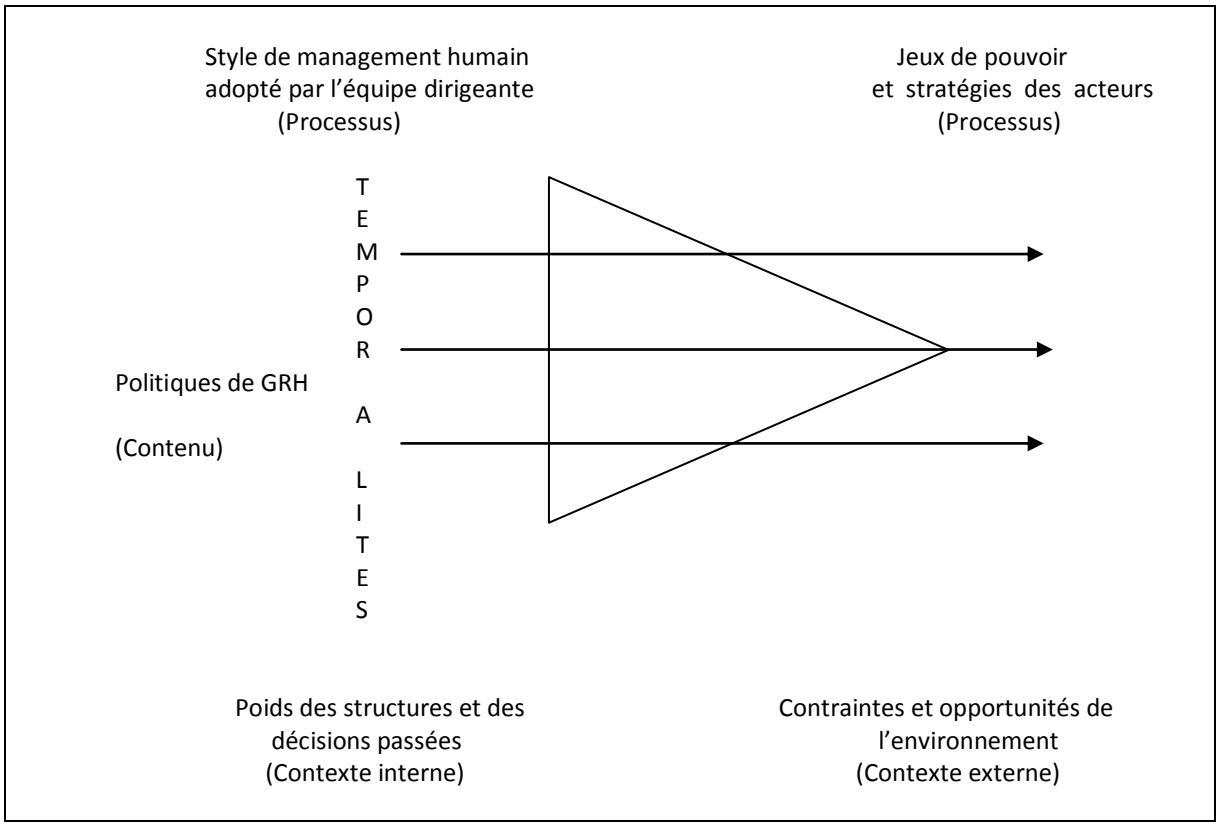
3.4. Un modèle d'analyse de la complexité

Brouwers et al, 1997, parlent d'un modèle de la complexité. Ils mettent en évidence qu'un processus de changement est rarement maîtrisé, ni même piloté : on assiste selon ces auteurs, à de nombreux conflits de rationalités (modèle politique), qui s'approprient tour à tour le passé de la structure (modèle incrémental) et les contraintes environnementales (modèle contingent), le tout évoluant selon des temporalités propres à chaque dimension et fondamentalement imprévisibles (des variations peuvent ainsi apparaître brusquement dans l'environnement alors que les jeux d'acteurs sont relativement stabilisés à l'intérieur de la structure). Ce qui permet de souligner l'importance, dans tel contexte en permanente évolution, du style de management adopté par l'équipe dirigeante. Emerge ainsi, un modèle d'analyse dit des cinq (5) forces. Il se présente sous forme d'une articulation de quatre forces à la fois internes et externes à l'organisation. Une cinquième force met en évidence les différences de rythmes auxquels les quatre autres forces évoluent (Brouwers et, 1997) :

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

SCHEMA N°7 - LE MODELE DES CINQ FORCES



Brouwers et, 1997

4. Les travaux contextualistes empiriques

Un examen des travaux empiriques contextualistes indique que trois types de problématiques ont été étudiés sous cet angle : l'analyse du leadership stratégique en contexte, l'analyse politique-culturelle du changement ainsi que l'analyse de la dynamique des transformations sectorielles.

4.1. Le leadership stratégique en contexte

Une première série de travaux inspirés du contextualisme s'intéresse au dirigeant du sommet de l'organisation. Ses tenants (Leavy et Wilson, 1994 ; Knights et Willmott, 1987 ; Whittington, 1989, 1990 et 1992) postulant que le leadership est sensible au contexte et à l'époque, relativisant par conséquent les résultats des études voulant que les attributs intrinsèques du leader soient à l'origine des choix stratégiques. Les travaux empiriques

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

portant sur le leadership et menés selon l'approche contextualiste ont en commun de replacer le leadership stratégique dans le contexte de la firme, de son secteur et de la situation générale dans laquelle se déroule l'activité organisationnelle. Même si le dirigeant constitue l'objet principal de ces études, une optique beaucoup plus large est adoptée.

Une analyse exhaustive est menée de l'évolution des activités et des politiques de l'organisation au cours des mandats des différents leaders qui se succèdent à la direction de l'organisation. De plus, les dirigeants sont positionnés en fonction du processus d'évolution de l'organisation dans son contexte. Ce faisant, l'action du leader s'immerge, au point de ne plus s'en distinguer, parfois dans la stratégie, dans le contexte et dans le processus.

Ainsi, Leavy et Wilson (1994) posent l'hypothèse que le leadership est situationnel. Les résultats de leur étude indiquent que le contexte situationnel des organisations étudiées est un tissu complexe constitué d'un ensemble de facteurs qui façonnent la stratégie. Les auteurs démontrent que le processus de formation de la stratégie est la résultante de l'interaction entre le leader, le contexte et l'histoire organisationnelle.

Leur étude révèle également des cycles d'influence sur la stratégie. Certains moments de l'évolution stratégique des organisations sont caractérisés par l'omnipotence des facteurs situationnels (technologie, environnement international d'échanges commerciaux, etc.) alors que les leaders exercent à d'autres périodes une influence déterminante sur l'orientation stratégique de leur organisation. D'autre part, dans un contexte situationnel donné et généralisé, certains types de leaders développeraient davantage de marge de manœuvre stratégique. Il apparaît donc que certains contextes sont plus contraignants que d'autres et que, par ailleurs, certains leaders présentent des capacités supérieures de transcender l'influence du contexte dans le but de maintenir l'étendue de leur action (Leavy et Wilson, 1994).

Même s'ils reconnaissent le rôle actif du leader dans la formation de la stratégie organisationnelle, les auteurs qui se sont intéressés au processus de leadership en contexte ont du mal à admettre qu'à travers les choix opérés par les stratèges, leur organisation puisse contribuer à changer les règles du jeu du contexte externe. En effet, par exemple, Leavy et Wilson (1994) identifient cinq processus par lesquels le contexte influence la stratégie. Le contexte est sélectionné, anticipé, senti, directif ou internalisé par les décideurs organisationnels. Toutefois, jamais les chercheurs ne soulignent des modes potentiels d'influence des acteurs organisationnels, à travers leurs choix stratégiques, sur le contexte externe.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

4.2. L'analyse politique – culturelle du changement

Le second type de travaux inspirés de l'approche contextualiste ceux de Pettigrew (1985) déjà abordés plus haut. L'étude que cet auteur réalise sur les contributions et les limites des spécialistes dans le processus de création et de transformation de la culture et des structures organisationnelles dans une importante firme pétrochimique (ICI) permet au chercheur d'explorer le processus de changement stratégique. Comme nous l'avons souligné, son étude conclut qu'une partie importante du processus politique de changement stratégique consiste à mobiliser le contexte externe dans le but de légitimer et de justifier les transformations mises en œuvre. C'est notamment cette observation qui amène le chercheur à conclure que la compréhension du changement stratégique doit passer par une analyse des processus internes et externes à l'organisation.

Il n'est donc pas étonnant de constater que la très grande majorité des travaux (Ghoshal et Bartlett, 1994 ; Pettigrew, 1985b ; Hardy, 1982 ; Dufour, 1991) issus du contextualisme ont pour objet d'analyser les processus internes menant au changement stratégique. Les travaux contextualistes empiriques adoptant une approche micro du changement stratégique reconnaissent le caractère à la fois facilitant et contraignant du contexte externe. Cependant, celui-ci demeure le plus souvent en arrière – plan, c'est-à-dire comme condition antécédente au processus de changement organisationnel analysé. Ceci explique que ces études manquent de mettre en valeur le potentiel de transformation du contexte externe sous l'action des organisations et de leurs acteurs. Ainsi, l'étude de Dufour (1991) attribue au contexte externe une influence déterminante sur le rythme d'implantation des fermetures d'unités de maternité dans les hôpitaux anglais. En retour, toutefois, il manque d'évaluer l'impact, sur la politique nationale de fermeture des unités de maternité, des décisions discrétionnaires et non conformes à la politique gouvernementale, prises au niveau des unités hospitalières.

D'autres travaux (Leavy, 1991 ; Pettigrew et Whipp, 1991 ; Whipp, Rosenfeld et Pettigrew, 1989), adoptant l'approche contextualiste ont cherché à mettre en relief la dynamique sectorielle dans la formation et la transformation de la stratégie organisationnelle. Leavy (1991) cherche à comprendre l'interaction entre le processus d'évolution du secteur et le processus stratégique de la firme. Ce faisant, il élargit la compréhension du changement stratégique aux processus impliquant les intentions et les actions des agents évoluant au sein de structures sociales à différents niveaux : national, industriel et de la firme elle-même. Le travail de Leavy se démarque des approches dominantes d'analyse de l'évolution de l'industrie en ce qu'il reconstruit l'ensemble du processus par lequel l'industrie se transforme, au cours d'un épisode de changement, sous l'action des multiples agents et notamment les entreprises, qui la constituent. De plus, Leavy questionne fortement l'exclusivité du rôle impersonnel des forces économiques comme facteur explicatif de l'évolution sectorielle.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Les résultats de l'étude de Leavy (1991) indiquent que selon la phase du processus d'évolution de l'industrie, la contribution des différents niveaux de contexte à la stratégie organisationnelle varie. Le processus de consolidation des entreprises et/ou des organisations du secteur de la transformation laitière étudiées par Leavy prend ses origines au niveau national. L'impulsion au changement n'émerge toutefois qu'au moment où les leaders de l'industrie s'approprient réellement le projet de consolidation nationale du secteur laitier irlandais. Les changements structurels finalement opérés ne reflètent que partiellement le plan accepté par les leaders de l'industrie. Enfin, les changements stratégiques et structurels mis en œuvre au sein des entreprises et/ou organisations traduisent davantage les préoccupations individuelles rencontrées par chacune des firmes, les rationalités et les politiques locales jouant un rôle déterminant dans la structure finale que prend le secteur. L'étude de Leavy démontre de plus le caractère dynamique et interactif entre les différents niveaux de contexte ; l'industrie influence la stratégie de la firme, mais cette dernière influence aussi l'évolution de l'industrie.

La recherche de Leavy présente toutefois certaines limites. D'une part, parce que son unité d'étude est l'industrie, il ne parvient pas à expliquer de quelle nature relèvent les différences locales observées au plan des stratégies de consolidation adoptées par les firmes et en quoi elles soulignent les cheminements spécifiques à chacune des organisations. En outre, ces rationalités reflètent-elles des conditions exogènes locales (structure de la concurrence, démographie locale, activité locale, etc.) ou encore des facteurs endogènes aux organisations ? La seconde limite de cette étude découle de la première. Son analyse ne portant que sur un seul épisode de l'évolution du secteur et de ses organisations, Leavy manque d'identifier en quoi le fait, pour les organisations, de structurer le processus de consolidation en fonction de leur propre problématique d'évolution constituait un enjeu stratégique majeur dans leur développement ultérieur.

En somme, les études empiriques puisant au contextualisme ont permis de faire avancer plusieurs débats qui se cantonnaient jusque-là dans des conceptions dichotomiques, mettant en opposition les optiques déterministes, volontaristes et limitant du fait l'avancement de la connaissance dans leur champ d'étude respectif.

Cependant, en dépit des promesses du modèle de traiter de façon holistique le processus de formation et de transformation des organisations, les études empiriques qui s'en sont inspirées se sont montrées à ce jour partiel. En effet, bien que le cadre contextualiste affirme le caractère inextricablement lié du contenu, du processus et du contexte, interne et externe, dans les faits, les préoccupations empiriques des études contextualistes ont surtout porté sur la mise au jour des processus internes, cette dimension largement négligée dans les travaux en analyse du changement organisationnel (Pettigrew, 1985).

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

5. La synthèse du cadre conceptuel

Comme nous l'avons vu dans le cadre théorique proposé par Andrew Pettigrew (1985, 1985b, 1987, 1990) est considéré comme une référence incontournable dans l'étude longitudinale du changement organisationnel. La perspective contextualiste défendue par Pettigrew (1985b) repose sur un modèle de changement articulé autour de trois dimensions centrales (contexte, contenu et processus).

Dans cette perspective, la gestion d'un changement stratégique prend en compte non seulement le contenu du changement étudié, voire le processus analytique qui amène à différentes alternatives de contenu, mais aussi la compréhension du processus de changement lui-même et en particulier des contextes dans lesquels il se produit (Pettigrew, 1987).

Le processus de changement fait référence aux actions, réactions et interactions des différentes parties concernées, qui cherchent à déplacer l'entreprise de son état présent à un état futur désiré. A la suite de Van de Ven et Poole (1995), nous définissons le processus de changement comme une progression d'événements dans l'existence d'une entité à gtravers le temps c'est-à-dire un ensemble d'actions, d'activités, d'opérations qui conduisent à un certain état ou résultat.

En résumé, on peut considérer que le contenu porte sur le « quoi » du changement, tandis que le « comment » et le « pourquoi » du changement sont traités par l'analyse du contexte interne, externe et par l'analyse du processus en tant que tel. Nous avons choisi de mobiliser le cadre d'analyse contextualiste (Pettigrew, 1987) car il insiste sur l'importance d'étudier le changement dans son contexte, en articulant différents niveaux d'analyse (individu, groupe, organisation).

Nous souhaitons saisir la réalité du processus de mise en œuvre d'une gestion du changement organisationnel des collectivités locales. Fort du cadre d'analyse contextualiste, nous proposons un modèle du processus de changement organisationnel des collectivités locales autour de trois dimensions principales : le contexte, le contenu et le processus.

Selon Thiétard, (2007) en sciences sociales, un modèle schématise des relations de nature physique ou cognitive entre les éléments. L'auteur désigne par modèle, une représentation simplifiée d'un processus ou d'un système destinée à expliquer et/ou à simuler la situation réelle étudiée. Le modèle est donc schématique en ce sens que le nombre de paramètres qu'il utilise est suffisamment restreint pour qu'on puisse les expliquer et/ou les manipuler.

La relation objet modèle est de nature surjective. En d'autres termes, le modèle n'ambitionne pas de rendre compte de la totalité de l'objet ni même de la totalité d'une de ses approches possibles.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Dans notre modèle, la dimension « contexte » repose sur trois catégories de facteurs : les attributs individuels, les attributs de groupe et les attributs organisationnels, la coordination et l'intention managériale.

La dimension « contenu » repose sur les attributs de l'apprentissage perçue par les acteurs organisationnels dont la réponse est l'accès à l'apprentissage qu'ils en donnent collectivement et individuellement.

La dimension « processus » repose sur l'analyse des événements historiques à la temporalité liée à l'acquisition, au développement, à l'évaluation et au transfert des connaissances. Ces trois dimensions constituent le socle de notre modèle de gestion du changement organisationnel des collectivités locales.

La mobilisation de l'analyse contextualiste de Pettigrew (1985, 1987) est un levier pour la compréhension du processus de gestion du changement organisationnel des collectivités locales. Les salariés des collectivités locales évoluent dans un contexte où prédominent des relations, interactions et de jeux de pouvoirs.

Nous avons vu que l'approche contextualiste s'inscrivait dans une démarche de compréhension des organisations dans leur dimension humaine et processuelle. C'est pour cela que nous mobilisons ce cadre d'analyse pour saisir les interrelations entre le contexte, le contenu et le processus de changement organisationnel des collectivités locales.

Le contextualisme comme mode d'analyse révèle que les changements sont liés aux transformations de l'environnement économique externe de l'organisation mais également interne avec le rôle des acteurs de l'organisation. Dès lors, le changement pour Pettigrew ne peut donc être compris sans prendre en compte la place du pouvoir des managers dans l'organisation, mais aussi la place de la culture qui joue un rôle très significatif.

Les facteurs internes aux organisations peuvent donc être des éléments distinctifs de la performance d'une organisation à l'autre ; de même que les facteurs liés aux mécanismes sous-jacents au contexte dans lequel les organisations opèrent.

La théorie contextualiste qui émerge des travaux de Pettigrew (1985, 1987, 1990) constitue donc un apport théorique important car il s'agit d'une théorie pouvant être transposée dans des domaines de recherches extérieurs au changement organisationnel. En effet, la théorie contextualiste est articulée autour de trois dimensions centrales : le contexte, le contenu et le processus.

Les changements qui affectent le management humain dans les organisations, sont désormais spécifiés dans un contexte et selon un processus particulier, et sont aussi susceptibles d'être expliqués à l'aide de différents modèles qui sont : le modèle de la

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

planification, le modèle de la contingence, le modèle politique et enfin le modèle incrémental. Chacun d'eux peut être mobilisé pour rendre compte des évolutions concrètement observées, en renvoyant à des visions forcément différentes des mutations en cours.

Ces différents modèles explicatifs qui complètent la compréhension du cadre d'analyse nous permettent de saisir toute la particularité de ces interactions. Cela nous conforte dans notre choix de ce cadre d'analyse pour mieux comprendre les processus en jeux dans la justification du processus de changement organisationnel.

SECTION 2 : LE CHOIX D'UNE DEMARCHE QUALITATIVE ET D'UNE POSTURE CONSTRUCTIVISME

Selon Wacheux (1997), s'il est admis que les lois et les régularités valent à un moment historique donné (système de connaissances disponibles, préoccupations sociales), l'acceptation de cette contingence justifie la contextualisation des démarches qualitatives. Elle permet de se démarquer du positivisme, focalisé sur les régularités statistiques et les lois (Wacheux, 1997, p.77).

1. Le choix d'une démarche qualitative.

Une spécificité des recherches qualitatives tient à l'étude des phénomènes dans leur cadre naturel. Elles s'intéressent à des réalités enchâssées dans des contextes spécifiques. La distinction entre le quantitatif et le qualitatif dans la recherche en sciences de gestion est de tradition (Grawitz, 1996). Pour Brabet (1988), cette distinction reste floue, car s'appuyant sur des critères divers et variés. La littérature distingue ainsi tant les données quantitatives et qualitatives (Glaser et Strauss, 1967 ; Miles et Huberman, 2003), les variables quantitatives et qualitatives (Grawitz, 1996), que les méthodes de recherche de nature quantitative et qualitative (Miles et Huberman, 2003). Ces seuls critères ne permettent toutefois pas de distinguer clairement les recherches « quantitatives » et « qualitatives », d'autant que la différenciation sur la seule base des outils de collecte utilisés est discutable. Hlady-Rispal (2002) propose une catégorisation de ces deux approches à travers la prise en compte de six critères présentés dans le tableau ci-dessous.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

TABLEAU N°13 - LA DISTINCTION ENTRE APPROCHE QUANTITATIVE ET QUALITATIVE

	Approche quantitative	Approche qualitative
Explication	Visée explicative ; se concentre sur les objets	**Visée compréhensive et se concentre sur les sujets**
Examen de la théorie	Test de théories que l'on cherche à confirmer ou informer ; logique de vérification	**Génération des concepts, de modèles ou de propositions théoriques ; logique de découverte**
Universalité/Idiosyncrasie	Pré existence de lois universelles ; Objectif de généralisation des phénomènes observés	**Description de l'individualité de certains phénomènes ; la connaissance est construite socialement**
Cause et interprétation	Identification des explications causales, des corrélations et des lois fondamentales qui expliquent des phénomènes récurrents	**Interprétation de la structure d'un phénomène et recherche des liens de causalité locale**
Objectivité/Subjectivité	Le monde est une réalité extérieure ; l'observateur est indépendant de l'objet de recherche	**Le monde est un construit social ; l'observateur est parti intégrante de l'objet observé**
Réduction des données, analyse et interprétation	Les problèmes sont scindés en éléments simples ; le contrôle des variables est effectué a priori ; le contexte est posé ; les données sont considérées discrètes.	**L'analyse est réalisée en profondeur ; le contrôle des variables est effectué a posteriori ; le contexte est appréhendé ; les données sont considérées riches.**

Hlady-Rispal(2002, p.28-29)

Les deux approches ont chacune leurs avantages et leurs inconvénients. Leurs limites respectives peuvent être atténuées si on les considère comme étant complémentaires (Wacheux, 1996) et non concurrents. C'est également ce que note Giddens (1987, p.399) : « *L'idée qu'il existe une division claire, ou une opposition nécessaire, entre les méthodes qualitatives et les méthodes quantitatives, disparaît* ». Brabet (1988), va jusqu'à s'interroger sur l'utilité d'une distinction : « *faut-il encore parler d'approche qualitative et d'approche quantitative ?* ». Ce flou croissant entre les approches tend donc à accentuer leur nécessaire complémentarité d'autant que « *chacune des formes de données est utile pour la vérification et la génération d'une théorie* » (Glaser et Strauss, 1967). Cette complémentarité peut ainsi intervenir :

- Lors de la collecte des données : des données qualitatives et/ou quantitatives peuvent être exploitées dans le cadre de l'une ou de l'autre de ces approches (à titre

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

de matériau complémentaire ou annexe). Il est ainsi possible de distinguer les données qualitatives, qui « se présentent sous la forme de mots plutôt que de chiffres » (Miles et Huberman, 1991), des données quantitatives, ou « données numériques » (Yin, 1989, p.88), qui fournissent, respectivement, des preuves qualitatives et quantitatives. Pour ces différents auteurs, les données qualitatives, plus riches, ont un réel pouvoir permettant de mener une analyse approfondie d'une organisation. Dans l'approche qualitative, les mots sont logiquement plus riches de sens que les chiffres. Par ailleurs, ces données facilitent aussi l'étude de phénomènes complexes, « *se concentrent sur des événements qui surviennent naturellement et des événements ordinaires qui surviennent dans des contextes naturels »* (Miles et Huberman, 2003, p.27) et enfin, tiennent compte de la subjectivité, des perceptions des acteurs, de leurs expériences et de leur place dans l'organisation, dans les événements, dans les processus, etc. Enfin, convient – il de rappeler qu'un chercheur peut analyser qualitativement des données quantitatives, ou analyser quantitativement des données qualitatives. Le type de données ne présume donc en rien de l'approche adoptée.

- Lors de l'analyse des données : les résultats issus d'une recherche quantitative peuvent aider à la généralisation des résultats issus d'une recherche qualitative. A l'inverse, ceux issus d'une recherche qualitative peuvent aider à l'interprétation ou à l'illustration de résultats quantitatifs. Il est ainsi possible qu'une étude de cas s'appuie sur des données qualitatives et quantitatives (Yin, 1988 ; Eisenhardt, 1989). La triangulation de ceux deux types de données ne peut qu'accroître la robustesse des conclusions et donc, la validité des résultats. Aussi, dans le cas d'une triangulation inter – méthodes (Denzin, 1978), si les méthodes employées sont très différentes et que les conclusions sont les mêmes, la validité des résultats sera, là aussi, renforcée. Ben Letaifa (2006, pp. 14-15), se référant à Langley (1999) et Pitcher (2000), affirme ainsi que, pour qu'une recherche soit parfaite en termes de parcimonie, de précision et de généralisabilité, il peut être utile de combiner les méthodes qualitatives et quantitatives, ceci pour une plus grande validité des savoirs produits.
- Lors de recherches successives : les approches qualitatives sont fréquemment recommandées avant d'entamer une approche quantitative (Ben Letaifa, 2006, p. 18). Ainsi, pour Thiétard et al. (2003), une étude exploratoire (via une recherche qualitative) peut être un préalable indispensable à une recherche quantitative. Le chercheur embrasse alors un large spectre de questionnements, puis embraie sur une recherche qualitative et affiner les résultats. A l'inverse, il est également possible de s'engager dans une recherche quantitative, puis de vouloir confirmer ou infirmer les résultats par une recherche qualitative approfondi. Par exemple, un chercheur peut mobiliser une approche qualitative pour réfuter une théorie en montrant l'incapacité de celle-ci à expliquer une réalité donnée, par contre elle ne peut valider une théorie dans une perspective de généralisation (Ben Letaifa, 2006, p. 14).

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

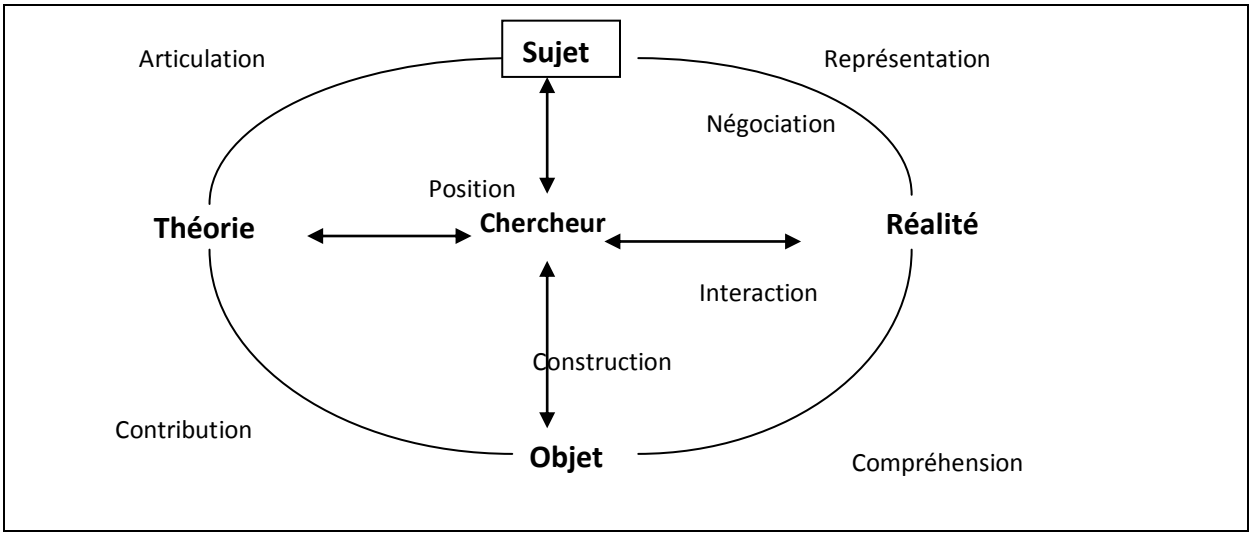
Comme l'indique Yin (1990, p.44) la généralisation analytique conduit le chercheur à généraliser une série particulière de résultats en vue d'accéder à une théorie plus large.

Ainsi, l'évolution récente des travaux de recherche tend à favoriser ces complémentarités. Les approches quantitatives et qualitatives permettraient donc autant l'une que l'autre de construire ou de tester un objet théorique. Néanmoins, nous justifions d'une méthode qualitative pour notre recherche.

1.1. La justification d'une méthode qualitative pour notre recherche

Nous souhaitons dans cette partie apporter la justification du choix de notre approche par rapport à notre objectif de recherche. Car, un projet de recherche qualitative est davantage une approche qu'un ensemble de techniques (Morgan et Smirircich, 1980). En effet, la caractère qualitatif d'une recherche ne tient pas tant à la nature des données qu'à la nature itérative de processus de recherche (Giordano, 2003, p. 16). A ce sujet Wacheux (1997, p. 30) évoque des « forces » qui activent le processus et favorisent la logique de la découverte, puis la logique formalisatrice. Dans le schéma suivant, cet auteur montre la complexité du travail.

SCHEMA N°8 - LA CONTEXTUALISATION DU CHERCHEUR



Wacheux, 1997

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

La représentation de ce schéma montre la complexité du travail en ce sens que chaque relation figure un moment dans le processus de recherche. Il ne peut y avoir de début ou de fin, mais des temps sur lesquels le chercheur travaille plus particulièrement, sur telle ou telle relation. Les termes extérieurs au cercle, matérialisent les résultats à obtenir par l'observation, les analyses et la construction explicative. Tandis que les termes à l'intérieur forment les mécanismes de la gestion d'un processus de recherche dans les méthodes qualitatives. Symboliquement, le schéma dessine l'engagement du chercheur dans la situation de recherche (Wacheux, 1997).

C'est la raison pour laquelle il est admis qu'une recherche qualitative mobilise un canevas ouvert et peu structuré au départ (Hlady-Rispal, 2002, p. 45). Les connaissances pratiques des acteurs, leur formalisation du problème intervient dans la construction de l'objet. De ce fait, les méthodes qualitatives se justifient pour des catégories de problèmes dépendant de l'expérience des acteurs (Wacheux, 1996). Dans la théorie enracinée de Glaser et Strauss (1967), cette caractéristique est même érigée en principe fondateur : « *les activités de collecte et d'analyse des données se déroulent de manière quasi simultanée avec, de plus, de fréquents retours à la littérature pour chercher à expliquer les faits nouveaux observés. Ces nombreuses itérations conduisent souvent à affiner la problématique, voire à la redéfinir entièrement en fonction des observations et des opportunités* » (Royer et Zarlowski, 1999, p.161).

En effet, les allers retours permanents entre les théories et les faits sont une source d'enrichissement. La démarche ressemble plus à un processus « d'enactement » c'est-à-dire « une mise en scène de la réalité » (Weick, 1979), dans lequel la production scientifique est une forme de construction sociale (Morgan, 1990 cité par Wacheux, 1997, p.27).

Au-delà de l'apparente diversité des perspectives possibles, un projet de recherche qualitative s'articule autour de plusieurs invariants, voire de postulats (Wacheux, 1996, p.30-32) :

- Dans un premier temps, la compréhension d'un phénomène nécessite une attention particulière vis-à-vis de l'ensemble des manifestations, des significations et des valeurs du « fait social[200] ». Autrement dit, l'importance du contexte doit être appréhendée de la manière la plus complète possible. Dans notre recherche sur le changement organisationnel, nous mettons l'accent sur l'humain. Notamment aux discours, représentations et au contexte au sein duquel émerge la manifestation de ce processus de gestion des ressources humaines. Nous recherchons le sens donné par les acteurs aux faits et aux valeurs. Par exemple, les pratiques de gestion des ressources humaines instrumentées donc formalisées ne correspondent pas

[200] Tiré de l'ouvrage de Durkheim, *Les règles de la méthode sociologique, 1895,* le fait social chez Durkheim est une donnée objective extérieure plus ou moins généralisée dans la société et s'imposant du dehors aux individus qui doivent s'y soumettre.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

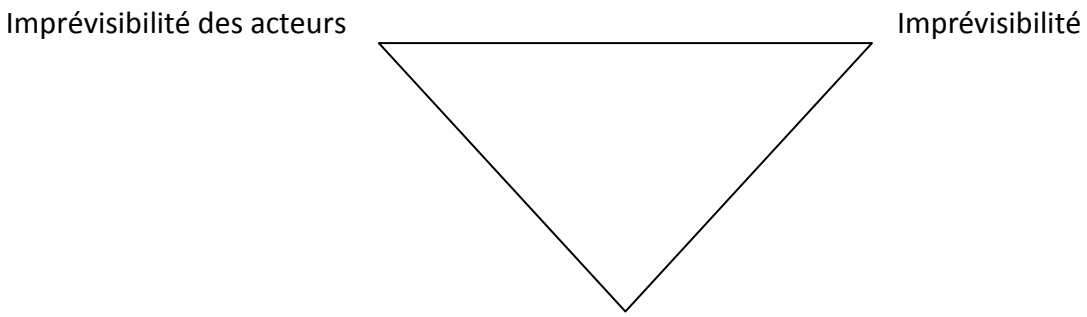
forcément aux pratiques et aux perceptions du personnel des collectivités locales. Un questionnement naît ainsi de ce décalage entre discours, pratiques et effets émergents.

- Dans un second temps, le chercheur doit être conscient qu'il est confronté à un double dualisme entre l'objet de recherche et l'observateur d'une part, entre l'observateur et les acteurs d'autre part. Dans notre construction de la connaissance, nous sommes dans une relation transactionnelle avec les acteurs que sont le personnel et les agents des collectivités locales. Comme le souligne Devereux, le chercheur réalise sa recherche à partir du rôle et du statut accordé par les observés (Devereux, 1967). Il faut également préciser le rôle important que joue le contexte des collectivités locales pendant la collecte des données, puisque le contexte de la découverte prime sur le contexte de la preuve (Léssard-Hébert, 1990, cité par Wacheux, 1997). En effet, la relation entre la recherche et la place des théories en méthodologie qualitative est sous-tendue par la problématique de la distinction entre ce contexte de la découverte et celui de la preuve. Lorsqu'elle se situe dans le contexte de la preuve, l'activité de recherche a pour but premier la vérification d'une théorie donnée, peu importe la façon dont celle-ci a pu être élaborée ou formulée ; les conditions psychologiques, historiques ou sociales de sa découverte ne sont pas prises en compte. Dans le contexte de la découverte, le chercheur met l'accent sur la formulation de théories ou de modèles à partir d'un ensemble d'hypothèses qui peuvent émerger pendant et après la recherche.
- Enfin, la finalité est la production d'un « théorique émergent » (Glaser et Strauss, 1967). Il dépend du moment auquel il est produit et des moyens employés pour y parvenir. La connaissance du social est toujours en devenir parce que les actes humains sont des actes temporels. La part d'imprévisible et d'indétermination que la conscience met dans les choses, selon Bergson (1963, cité par Wacheux, 1996), agit aussi au niveau du chercheur. A ce sujet, Wacheux (1996) propose une représentation de l'incertitude des situations de recherches.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

SCHEMA N°9 - LE POSTULAT DE L'INCERTITUDE DES SITUATIONS DE RECHERCHE



Wacheux, 1996.

La méthodologie a pour objectif de réduire en permanence les incertitudes des situations de recherche. Car, l'absence de filtrage a priori des données par les concepts, la distinction entre les différents niveaux de généralisation ou l'attention portée à des hommes, favorisent le réalisme du projet. L'activité de recherche nécessite une habileté (Pourtois et Desmet, 1988 cité par Wacheux, 1997) et une conscience irréductible.

Au-delà de ces trois postulats, pour Wacheux, l'éthique intervient comme une catégorie structurante de l'activité quotidienne. Pour cet auteur, la présence du chercheur provoque une observation réciproque parce que l'Ethique et la préoccupation scientifique vont de pair (Erickson, 1986) dans l'attention au discours des acteurs, aux effets produits sur les personnes et dans une implication contrôlée. Ainsi, les méthodes qualitatives se justifient pour des catégories de problèmes dépendant de l'expérience des acteurs (Strauss et Corbin, 1990). Une attention des chercheurs qualitatifs se porte plus particulièrement sur les comportements, les histoires de vies, les interactions sociales, les fonctionnements organisationnels ou les mouvements sociaux.

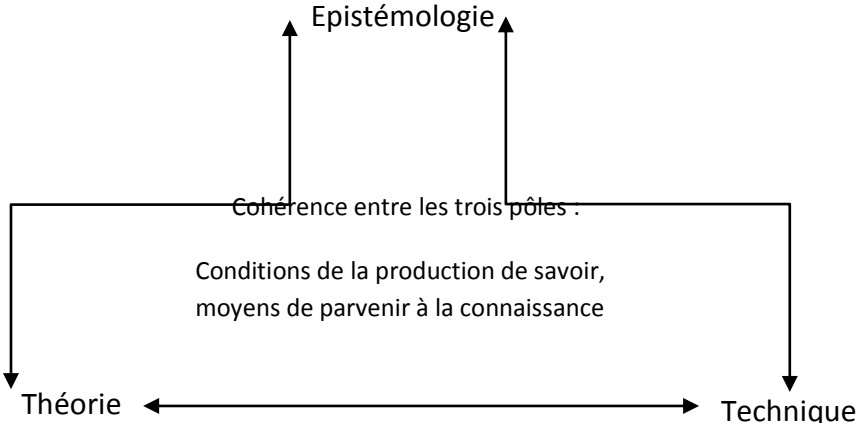
© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

2. Le positionnement épistémologique de la recherche : le constructivisme

Les sciences de gestion s'intéressent au « processus de conception d'actions organisationnelles finalisées » (Avenier, 1992). C'est donc une science de l'ingénierie des organisations (Le Moigne, 1994). Notre projet de recherche s'inscrit dans la volonté de connaître et d'expliquer des phénomènes sociaux dans l'organisation et de donner aux acteurs les moyens de comprendre et d'agir sur les réalités. Pour ce faire, la base de notre réflexion passe par un détour épistémologique. Si les sciences de gestion s'intéressent aux sens des phénomènes sociaux dans l'organisation, par référence à Weber (1992 cités par Wacheux, 1996, p.36), la réflexion méthodologique donne un sens aux recherches sur les phénomènes sociaux. De Bruyne et al. (1974) propose un cadre de référence (schéma qui a pour objectif de provoquer une réflexion sur les conditions de la production de connaissance et les moyens d'y parvenir. Une recherche sur une organisation comme les collectivités locales est scientifique si elle s'appuie et discute sur les trois pôles indissociables par ce que l'activité de recherche se déploie à l'intérieur de ces frontières.

SCHEMA N°10 - LES TROIS PÔLES DE RECHERCHE



De Bruyne et al. (1974)

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Le cadre de référence construit autour de ces trois pôles nous conduit à des choix philosophiques fondamentaux. Nous allons d'abord définir ce qu'est une position épistémologique, avant de choisir une position et les raisons de notre choix. Puis, nous présentons les différentes voies d'exploration de la recherche. Nous ferons un point sur le choix d'une organisation comme une unité d'analyse, enfin, nous verrons les attitudes de recherche possible pour l'étude des processus de changement dans une organisation.

2.1. Une position épistémologique

L'épistémologie a pour objet l'étude des sciences, et vise ainsi à questionner la science au travers de la nature, de la méthode et de la valeur de la connaissance (Thiétard et al., 2003). Dans le cadre de sa recherche, le chercheur doit s'interroger sur son positionnement épistémologique afin d'asseoir la validité et la légitimité de celle-ci dans sa tentative de prédiction, de prescription, de compréhension et/ou d'explication de la réalité (Thiétard et al., 2003). Ainsi, pour Lauriol (2003, p. 4), le chercheur *« doit se déterminer en fonction de ses croyances, représentations et positions existentielles qui vont lui permettre de formuler son intention de recherche et la finalité du projet qu'il poursuit : il pourra ainsi proposer un « contexte de justification » (Boltanski et Chiapello, 1999) pour légitimer ce projet au sein du champ disciplinaire dans lequel il s'inscrit ».* On peut également envisager sur ce point un critère « d'accord général des esprits » (Mouchot, 1990, p.67, cité par lauriol, 2003, p.6) ; cet accord est construit sur un projet de recherche qui « *privilégie certains aspects de la réalité sociale que l'on désire étudier* », cette représentation étant partagée par un groupe ou une communauté académique (Berry, 1995, cité par Lauriol, 2003, p.6). Il y a donc un travail de réflexion personnelle que doit mener à bien le chercheur.

Toute recherche scientifique nécessite de s'interroger sur les critères de validité et de légitimité propres à celle-ci. Ceci est justifiable, tant en sciences dures qu'en sciences dites « molles ».

Les sciences de gestion, comprises dans le champ global des sciences humaines, ne font pas exception à la règle. Ainsi, la question de la réflexion épistémologique se pose-t-elle d'autant plus que cette discipline est relativement récente, tout du moins l'est-elle plus que d'autres auxquelles elle fait régulièrement référence et face auxquelles elle doit acquérir une certaine légitimité, ceci afin d'affirmer son existence à part entière.

De nombreux chercheurs de la discipline se sont donc régulièrement interrogés sur une épistémologie qui serait propre aux sciences de gestion et ont ainsi mis en exergue l'importance des questionnements qu'elle sous-tend (Martinet, 1990a ; Girod-Séville et Perret, 1999 ; Mourgues et al., 2002). Il en ressort ainsi plusieurs paradigmes épistémologiques en sciences de gestion (Martinet, 1990a ; Thiétard, 1999c) au sein

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

desquels le chercheur doit se positionner et ainsi proposer ses « présupposés » et sa « vision du monde » (Girod-Séville et Perret, 1999) afin de faire comprendre sa logique d'accès au réel.

Ainsi, nous allons poursuivre avec les principaux paradigmes épistémologiques, la nature de connaissance produite et le mode de production, les chemins de la connaissance et pour finir avec les critères de validité de la recherche.

2.2. Les principaux paradigmes épistémologiques en sciences de gestion

Nous allons présenter les principaux paradigmes épistémologiques en sciences de gestion au travers de leurs caractéristiques principales et des éléments qui les différencient.

Girod-Séville et Perret (1999) distinguent trois paradigmes en sciences de gestion : le positivisme, le constructivisme et l'interprétativisme. Certains auteurs reconnaissent essentiellement les deux premiers (Le Moigne, 1990), les plus présents dans la littérature scientifique, le paradigme positiviste étant « largement représenté comme le paradigme dominant les sciences de l'organisation » (Girod-Séville et Perre, 1999, p.14). Thiétard (1999) remarque que ce paradigme domine notamment les recherches nord-américaines, alors que les recherches européennes reposent moins sur les critères de la « science normale ».

En ce qui concerne la France, certains auteurs remarquent une franche progression du paradigme constructiviste dans les travaux depuis une dizaine d'années, fréquemment sous des formes variées (Charreire et Huault, 2002) : on parle alors d' « épistémologies constructivistes » (Le Moigne, 1995b). Enfin, l'interprétativisme est considéré par Girod-Séville et Perret (1999) comme une forme de constructivisme modéré. En ce sens, il tend à être identifié de façon croissante comme un troisième paradigme alternatif (Girod-Séville et Perret, 1999).

Pour Thiétard et al. (2003), la multiplicité des paradigmes dans les sciences de gestion peut être perçue de différentes façons : comme une preuve de l'immaturité de ces sciences, comme le signe de leur crise, ou encore comme une opportunité pour les chercheurs en sciences de gestion. Concernant l'immaturité de ces sciences, Kuhn considère justement que le point de maturité d'une science est atteint dès lors qu'elle s'est unifiée autour d'un paradigme donné. Ce point de vue est critiqué par d'autres auteurs pour qui cette coexistence de différents paradigmes est à la fois inévitable et positive par toutes les réflexions épistémologiques en sciences de gestion (Girod-Séville et Perret, 1999 ; David et al, 2000).

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

L'épistémologie s'est dotée, au fil des années, de plusieurs paradigmes qui ont fait l'objet de différentes classifications. Celles relevées par Avenier et Gavard-Perret (2008) sont reprises dans le **Tableau N°14** des paradigmes épistémologiques suivant :

Travaux	Paradigmes épistémologiques
Wacheux (1996)	- Positivisme - Sociologie compréhensive - Fonctionnalisme - constructivisme
Usinier et al (1993)	- Positivisme - Paradigme phénoménologique
Perret et Séville	- Positivisme - Interprétativisme - Constructivisme
Lemoine (1990)	- Positivisme - Constructivisme
Mucchielli et al. (2006)	- Constructivisme - Positivisme - Subjectivisme
Burrell et Morgan (1979)	- Interprétativisme - Fonctionnalisme - Structuralisme radical - Humanisme radical
Duchastel et Laberge (1999)	- Postmodernisme - Réalisme/néopositiviste - Paradigme concordataire
Gephart (1999)	- Positivisme - Interprétativisme - La théorie critique / Postmoderniste

Même s'il existe, comme le montre ci-dessus, plusieurs paradigmes épistémologiques, Perret et Séville (2007) énoncent trois paradigmes qui sont les plus rencontrés en sciences de l'organisation : le positivisme, l'interprétativisme et le constructivisme. Les auteurs ne mentionnent pas le paradigme réaliste qui est pourtant de plus en plus mobilisé dans les travaux de sciences de gestion. Nous présentons ces différents paradigmes en deux catégories : les paradigmes réalistes (positivisme et réalisme) et les paradigmes constructivistes (interprétativisme et constructivisme).

Même s'il existe, comme le montre le tableau ci-dessus, plusieurs paradigmes épistémologiques, Perret et Séville (2007) énoncent trois paradigmes qui sont les plus rencontrés en sciences de l'organisation : le positivisme, l'interprétativisme et le constructivisme. Nous présentons ces différents paradigmes en deux catégories : les

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

paradigmes réalistes (positivisme et réalisme) et les paradigmes constructivistes (interprétativisme et constructivisme).

- **Les paradigmes réalistes**

Nous regroupons dans les paradigmes réalistes, le positivisme logique (Martinet, 1990), le post-positivisme et le réalisme (dogmatique et critique). Nous choisissons de qualifier ces différents paradigmes de réalistes étant donné que les mots positiviste et réaliste sont employés de manière interchangeable par certains auteurs. Par ailleurs, avec l'emploi du mot positif, Auguste Comte désignait le réel comme le souligne Lemoigne (2007). Aussi, certains auteurs comme McKelvey (1997) recommandent même d'abondonner le terme positivisme étant donné que ce paradigme est devenu obsolète (Mbengue, 2001) au profit du réalisme scientifique (Corbel et al., 2007). Mbengue (2001) indique que les recherches d'inspiration positiviste s'appuient désormais sur ce qui est appelé le réalisme scientifique. De toute évidence, ce paradigme s'appuie en grande partie sur les éléments du positivisme notamment « *l'usage des termes théoriques, d'observations, l'explication causale, l'énoncé de lois et la testabilité »* (Mbengue, 2001).

Le positivisme a été initié par Auguste Comte au 19eme siècle. L'objectif était alors de distinguer la réflexion scientifique des autres types de réflexion : idéologique ou religieuse notamment (Herman, 1988 cité par Wacheux, 1996). Ce paradigme e ensuite connu de nombreuses évolutions induisant ainsi une pluralité de positivisme comme le remarque Giordano (2003). Le positivisme logique qui est la forme la plus pure de cette posture épistémologique a été développé autour de ce qui est appelé le Cercle de Vienne dont les membres les plus connus sont Schlick et Carnap (Dumez, 2010) et qui se définissent plutôt comme des « empiristes logiques ».

Le post-positivisme dont les prinicpaux tenants sont Hempel ou Popper (Giordano, 2003) est apparu comme une alternative afin d'adoucir les principes du positivisme. Avenier et Gavard-Perret (2008) remarquent toutefois que les paradigmes positiviste et post-positiviste sont présentés de manière associée. Nous veillons ici à présenter les principes de ces deux paradigmes de manière dissociée afin de bien rendre compte de l'évolution qu'a connue le positivisme logique.

- **Le positivisme et le réalisme dogmatique**

Le paradigme positiviste repose sur trois hypothèses :

- L'hypothèse d'ontologie réaliste,

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- L'hypothèse d'épistémologie objectiviste dualiste,
- L'hypothèse de détermination naturelle (Avenier et Gavard-Perret, 2008).

L'hypothèse d'ontologie est relative à l'idée que la réalité a une essence propre (Perret et Séville, 2007) c'est-à-dire qu'elle est objective, unique et connaissable (Avenier et gavard-Perret, 2008) étant donné qu'elle est exogène au chercheur. Ainsi, celui-ci peut l'étudier, la cerner et la comprendre en toute neutralité (Avenier et Gavard-Perret, 2008).

L'hypothèse d'épistémologie objectiviste dualiste souligne l'indépendance entre l'observateur et son objet. Par conséquent, le fait que le chercheur soit en position d'extériorité par rapport à l'objet étudié permet d' « *exclure toutes considérations de valeur susceptibles de l'influencer* » (Avenier et Gavard-Perret, 2008). Par ailleurs, le principe d'indépendance permet d'avancer l'idée que sous certaines conditions le chercheur n'influence pas l'objet qu'il étudie.

L'hypothèse de détermination naturelle met en avant une approche déterministe de la réalité. Certains parlent de vision déterministe du monde social (Perret et Séville, 2007), d'autres mettent en avant le principe d'univers câblé (Lemoine, 1990). L'idée avancée est que la réalité contient des lois immuables et invariables qui prennent la forme de cause à effet et qui sont par conséquent observables et mesurables scientifiquement.

Sur le plan de la méthodologie, le paradigme positiviste est régi par deux principes : le principe de la modélisation analytique et le principe de raison suffisante (Lemoine, 2007 ; Avenier et Gavard-Perret, 2008). Le principe de la modélisation analytique vise à présenter la réalité dans une approche qui soit la plus simple possible : il s'agit du principe réductionniste.

Le principe de raison suffisante avance l'idée que rien n'arrive sans cause ou sans raison déterminante. Il existe donc une relation de cause à effet entre deux phénomènes. Par conséquent, ce paradigme avance que l'objectif de la science est d'expliquer les événements observés en se focalisant sur la relation de cause à effet. Le positivisme logique repose sur une démarche déductive et un raisonnement de type syllogistique. Les positivistes ne considèrent d'ailleurs comme scientifique que la méthode déductive (Perret et Séville, 2007).

Le paradigme positiviste met en avant deux critères permettant de distinguer les connaissances scientifiques de celles qui ne le sont pas. Il s'agit des critères de vérifiabilité et de confirmabilité (Perret et Séville, 2007) ou testabilité (Mbengue, 2001). Ainsi, le principe de vérifiabilité repose sur l'idée qu'une théorie est vérifiée s'il est empiriquement prouvé qu'elle est universellement vraie (Mbengue, 2001). Le principe de vérifiabilité reposant sur des critères quasiment impossibles à remplir, Carnap l'a remplacé par le principe de confirmabilité qui repose sur l'idée qu'une proposition ne peut pas être vraie dans toute circonstance : elle ne peut être que probable.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Le réalisme dogmatique s'inspire de cette forme de positivisme et repose sur l'idée que les théories correspondent exactement à la réalité et qu'il n'y a pas de place pour l'erreur et pour la critique. Ainsi, dans la lignée du positivisme, le réalisme dogmatique indique que les observations indubitables et les méthodes scientifiques infaillibles conduisent à des lois universelles (Kwan et Tsang, 2001).

Toutefois, certaines limites ont été avancées aux principes du positivisme lorsqu'il est appliqué aux sciences sociales étant donné que « *les problèmes sociaux et humains ne se posent pas dans les mêmes termes que les problèmes biologiques ou chimiques* » (Wacheux, 1996, P.39-40). La limite essentielle concerne notamment le principe d'objectivité de la connaissance. En ce sens, Perret et Séville (2007) mettent en avant certaines interrogations : « *l'être humain peut-il être son propre objet ?* » ou encore « *le sujet peut-il observer son objet sans modifier la nature de ce dernier ?* ». Marchesnay (2007) souligne même l'idée que cette limite a induit une attitude anti positiviste remettant notamment en cause la nature de la connaissance. L'auteur souligne donc la remise en cause de l'idée d'une réalité objective en citant notamment une expression de Hayek « *les faits ne sont pas ce qu'ils sont mais ce que le chercheur pense ce qu'ils sont* ». Cette position nous semble toutefois radicale dans la mesure où elle considère que « *les faits n'ont aucune existence objective »* (Marchesnay, 2007) alors qu'une approche plus modérée pourrait consister à remettre en cause une objectivité totale au lieu de remettre en cause l'objectivité dans sa globalité. C'est notamment le positionnement des post-positivistes. C'est pour pallier ces limites que le paradigme positiviste a connu des évolutions pour tendre vers le paradigme dit « post-positiviste ».

➢ Le post-positivisme

Le paradigme post-positivisme cherche en fait à « *adoucir les règles positivistes afin d'être mieux à même de saisir les phénomènes sociaux complexes* » (Avenier et Gavard-Perret, 2008). Pour les post-positivistes, le chercheur ne peut pas saisir la réalité parfaitement dans sa globalité : il s'agit alors d'essayer de s'en approcher au plus près en multipliant les méthodes (Avenier et Gavard-Perret, 2008).

Les post-positivistes indiquent également qu'une objectivité parfaite ne peut pas être atteinte. Le travail du chercheur consiste donc à contrôler les conditions dans lesquelles la recherche est réalisée (notamment la collecte de données) afin d'essayer d'atteindre une objectivité maximale.

Dans le paradigme post-positiviste, les critères de validité des connaissances repose sur le principe de réfutabilité (ou falsification) de Popper. Ce principe avance l'idée qu'on ne peut jamais affirmer qu'une théorie est vraie mais on peut affirmer qu'elle n'est pas vraie. Selon Popper, une théorie est scientifique si elle peut être réfutée. Par conséquent, si une théorie reste vraie quel que soit les observations alors elle ne relève pas de la science. Les post-

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

positivistes admettent plusieurs modes de raisonnements dont l'abduction (Avenier et Gavard-Perret, 2008).

➢ Le réalisme critique

Le réalisme critique repose sur l'idée d'une ontologie réaliste qui postule une indépendance entre le chercheur et la réalité (Miller et Tsang, 2010). De manière plus précise, Avenier et Thomas (2011) indiquent que la réalité est composée d'objets (ou mécanismes générateurs) qui sont indépendants des événements qu'ils génèrent et indépendants de la connaissance d'un observateur qui cherche à les décrire. Toutefois, cette indépendance entre la réalité et le chercheur n'induit pas des connaissances indubitables et complètement objectives. En effet, le réalisme critique avance l'idée que les connaissances produites ne sont pas indubitables étant donné que les méthodes employées par les chercheurs sont faillibles (Miller et Tsang, 2010). Les théories élaborées peuvent donc être vraies ou fausses (Mir et Watson, 2000). Par ailleurs, les limites humaines ne permettent pas d'élaborer des connaissances complètement objectives (Miller et Tsang, 2010).

Sur le plan méthodologique, le réalisme critique repose sur deux principes : une vision stratifiée de la réalité et le principe de causalité. Ainsi, le réalisme critique ne repose pas sur l'approche réductionniste et est plutôt relative à la décomposition de la réalité en différentes strates (Tsoukas, 1989 ; Miller et Tsang, 2010) notamment en trois niveaux ontologiques (Avenier et Thomas, 2011). Les trois domaines ontologiques sont le domaine réel où résident les mécanismes générateurs, le domaine effectif qui se caractérise par des événements qui se produisent dans le temps et l'espace, et le domaine empirique qui est observé par le chercheur. Les mécanismes opérant dans chaque strate sont uniques et constitués de composantes.

Le réalisme critique repose également sur le principe de causalité. Toutefois, contrairement au positivisme logique qui se focalise sur le principe de causalité adapté à l'hypothèse déterministe selon laquelle deux phénomènes sont liés par une relation de cause à effet, le réalisme critique attribue un pouvoir causal aux conditions contingentes (Tsoukas, 1989 ; Tsang et Kwan, 1999). En effet, le réel est composé de mécanismes générateurs qui sont activés par des conditions extrinsèques c'est-à-dire des facteurs environnementaux. Les conditions extrinsèques à l'origine de l'activation des mécanismes générateurs évoluent en fonction de l'évolution de l'environnement. Les lois causales ne sont donc pas prédictives mais seulement explicatives (Avenier et Thomas, 2011). Le réalisme critique minimise donc la vision déterministe avancée par les positivistes logiques. Ainsi, selon les réalistes critiques, le monde social est un système ouvert dans lequel les événements ne suivent pas un *pattern déterminé et récurrent* mais sont plutôt sujets à diverses variations causales (Tsoukas, 1989 ; Tsang et Kwan, 1999).

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Le réalisme critique cherche donc à tester des explications plutôt que de faire des corrélations entre antécédents et conséquences (Miller et Tsang, 2010). Ainsi, contrairement au positivisme logique, le réalisme critique est pluraliste en termes de méthode de recherche dans la mesure où il approuve les modes de raisonnement déductif, inductif (Miller et Tsang, 2010) et abductif (Avenier et Thomas, 2011). A cet égard, Avenier et Thomas (2011) soulignent le rôle central de l'abduction dans les recherches qui reposent sur un paradigme réaliste. En effet, selon les auteurs, « *dans la mesure où les chercheurs doivent découvrir à partir de phénomènes observables, souvent hétérogènes et interdépendants, les dynamiques sous-jacentes qui expliquent la survenance de ces phénomènes, l'élaboration de propositions théoriques fondées notamment sur un raisonnement abductif devient essentielle* » (P.10).

En ce qui concerne le critère de validité des connaissances, le réalisme critique repose sur l'idée que la vérification et la falsification ne sont jamais concluantes, il convient donc d'évaluer et de tester de manière critique les théories (Kwan et Tsang, 2001 ; Miller et Tsang, 2010 ; Boisot et Mckelvey, 2010) afin de déterminer dans quelle mesure elles correspondent à la réalité (Mbengue, 2001). C'est donc le succès à long terme d'une théorie qui permet d'avancer que celle-ci se rapproche fidèlement de la réalité (Mbengue, 2001).

Le réalisme critique apparaît donc comme une forme aménagée du positivisme. Comme précisé précédemment, même si le paradigme réaliste est de plus en plus mobilisé dans les travaux de sciences de gestion, il existe des paradigmes alternatifs notamment les paradigmes constructivistes qui connaissent un certain succès en France depuis une dizaine d'années (Cherreire et Huault, 2002).

- **Les paradigmes constructivistes**

Nous englobons dans cette catégorie les paradigmes interprétativiste et constructiviste qui sont parfois associés et parfois présentés séparément (Avenier et Gavard-Perret, 2008). En effet, Guba et Lincoln 1989 (cités par Avenier et Gavard-Perret, 2008) associent l'interprétativiste au constructivisme alors que Perret et Séville (2007) présentent l'interprétativisme comme un troisième paradigme avec le positivisme et le constructivisme. Lorsque les paradigmes interprétativiste et constructiviste sont associés, le premier prend le nom de constructiviste modéré (Guba et Lincoln, 1989) tandis que le second est qualifié de constructivisme radical (Glasersfeld, 1988).

Ces deux paradigmes reposent sur des idées communes tout en ayant des points de divergence : c'est ce qui explique sans doute les différentes positions quant au statut de l'interprétativisme parfois présenté comme une alternative au constructivisme parfois présenté comme un paradigme à part entière. Ainsi, interprétativistes et constructivistes s'accordent sur la nature subjective et contextuelle de la connaissance (Girod-Séville et Perret, 2007) qui n'est donc pas indépendante du chercheur. Ces deux paradigmes insistent sur l'hypothèse relativiste selon laquelle la réalité est dépendante de l'observateur et

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

développent une vision du monde basée sur l'intentionnalité et non pas sur le déterminisme. Toutefois, l'interprétativisme et le constructivisme n'accordent pas le même statut à la réalité. En effet, alors que pour les constructivistes, la réalité n'existe pas : il s'agit d'une invention construite par le chercheur, les interprétativistes ne se prononcent pas quant à cette question comme le soulignent Perret et Séville (2007).

Les points de divergences entre ces deux paradigmes concernent le chemin de la connaissance et les critères de validité de celle-ci. Ainsi, pour les interprétativistes, la connaissance est engendrée par une interprétation par le chercheur du phénomène observé et du comportement des individus. Par conséquent, Perret et Séville (2007) avancent deux critères qui vont déterminer la validité de la connaissance produite : le caractère idiographique de la recherche c'est-à-dire le fait d'étudier un phénomène dans son contexte naturel et la capacité d'empathie du chercheur afin d'atteindre et de retranscrire la réalité telle qu'elle est vécue par les acteurs observés.

Les constructivistes considèrent que la connaissance est construite dans l'action par le cher**cheur lors du processus de recherche. Ces derniers avancent deux critères pour qualifier les** connaissances de scientifiquement valables : le critère d'adéquation (Glasersfeld, 1988) qui repose sur l'idée qu'une connaissance est valide dès qu'elle est adéquate (c'est-à-dire dès qu'elle convient) à une situation et le critère d'enseignabilité (Lemoigne, 2007) qui met en avant l'idée que la connaissance produite doit pouvoir être reproductible et communicable.

Le tableau ci-dessous résume les principes épistémologiques des différents paradigmes que nous venons de présenter.

Principes Epistémo-logiques	**Paradigmes réalistes**			**Paradigmes constructivistes**	
	Positivisme logique	**Post-positivisme**	**Réalisme critique**	**Interprétativisme (ou constructivisme modéré)**	**Constructivisme (ou constructivisme radical)**
Nature de la connais-sance produite	Objective Acontextuelle	Pas totalement objective	Pas totalement objective contextuelle	Subjective contextuelle	Subjective contextuelle
Nature de la réalité	Hypothèse réaliste	Hypothèse réaliste	Hypothèse réaliste	Hypothèse relativiste	Hypothèse relativiste La réalité est une invention
Nature du lien sujet/objet	Indépendance	Indépendance	Indépendance	Dépendance	Dépendance
Vision du monde social	Déterminée	Déterminée	Contingence	Intentionnelle	Intentionnelle

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Objectif de la recherche	Expliquer la réalité	Expliquer la réalité	Expliquer la réalité	Comprendre la réalité	Construire la réalité
Chemin de la connaissance	Modélisation analytique (réduction-nisme) Raison suffisante (déterminisme)	Modélisation analytique (réductionnisme) Raison suffisante (déterminisme)	Réalité stratifiée Principe de causalité	Compréhension au travers d'interprétations	Construction dans l'action
Mode de raisonnement	Déduction	Déduction Abduction	Déduction Induction Abduction	Induction Abduction	Induction Abduction
Critères de validité de la connaissance	Vérification Confirmation	Réfutation (falsification)	Evaluation et test critique	Idiographie Empathie	Adéquation Enseignabilité

Tableau N° 15 sur les principes épistémologiques des différents paradigmes adaptés de Perret et Séville, 2007

L'existence de plusieurs paradigmes épistémologiques nous amène à positionner notre recherche. La sous-section suivante est consacrée à la justification du positionnement épistémologique retenu.

Dès lors, sur quelles bases peut-on différencier ces trois paradigmes ? Le Moigne (1995), citant Piaget (1970) propose un certain nombre de questionnements relatifs aux dimensions gnoséologique, méthodologique et éthique de la recherche. Ce sont les réponses à ces questionnements qui permettent la distinction franche de ces trois grands paradigmes :

- Quelle est la nature de la connaissance produite ? (En tenant compte de la nature de la réalité et du statut de la connaissance)
- Comment la connaissance scientifique est – elle produite ?
- Quels sont les critères de validité de la connaissance scientifique produite ?

Ainsi, nous allons étudier les différentes réponses apportées par chacun des paradigmes identifiés à ces questions.

2.3. La nature de la connaissance produite et mode de production

Qu'est-ce que la connaissance ? Pour répondre à cette question, il est nécessaire que le chercheur s'interroge sur la nature de la réalité qu'il tente d'approcher par le biais de cette connaissance, donc la nature de la réalité connaissable (Thiétard et al, 2003). Voyons les réponses apportées par chacun des paradigmes pour le positivisme, le constructivisme et l'interprétativisme.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

2.3.1. Le positivisme

Dans le cadre de la perspective positiviste, il est supposé que la réalité existe en tant que telle et demeure extérieure au chercheur. Le chercheur ne modifie donc en rien la nature de celle-ci. La réalité possède donc une ontologie. La connaissance produite correspond de ce fait exactement à la réalité, il n'y a donc aucune ne forme d'intermédiaire entre l'objet étudié et la connaissance produite, aboutissant ainsi à une connaissance objective. Cette dernière est pour Popper (1972 ; 1991) indépendante de l'observateur et du processus d'observation. Il existe ainsi une indépendance entre l'objet (la réalité étudiée par le chercheur) et le sujet qui l'observe. Popper (1991, p. 185) décrit ainsi ce principe d'objectivité : « *la connaissance en ce sens objectif est totalement indépendante de la prétention de quiconque à la connaissance ; elle est aussi indépendante de la croyance ou de la disposition à l'assentiment (ou à l'affirmation et à l'action) de qui que ce soit. La connaissance au sens objectif est une connaissance sans connaisseur ; c'est une connaissance sans sujet connaissant* ». Séville et Perret (2003, p.17) soulignent en outre, les problèmes posés par l'application de cette conception dans le champ des sciences sociales (Par exemple, l'homme peut – il être son propre objet ?), bien qu'un sociologue comme Emile Durkheim considérait les faits sociaux comme des éléments extérieurs aux chercheurs eux-mêmes. Ce constat est par ailleurs partagé par Popelard et Vernant (1997) qui reconnaissent que dans les sciences de l'homme « *l'objectivité fondée sur la séparation entre le sujet qui connaît et l'objet connu s'avère impossible, puisque le sujet lui-même devient l'objet de sa propre connaissance* ». La volonté d'Auguste Comte et des premiers positivistes d'être aussi objectifs que les chercheurs en sciences de la nature est à l'origine de cette revendication du statut de sciences à part entière pour les sciences sociales (Grawitz, 1993). La réalité « *a ses propres lois, immuables et quasi-invariables* » (Girod-Séville et Perret, 1999, p.18), l'environnement détermine très largement l'individu, donc l'objectif du chercheur en sciences sociales est de réussir à mettre à jour les lois générales qui caractérisent le monde social. La connaissance mise en exergue par les chercheurs positivistes est donc à la fois objective et acontextuelle (Thiétard et al, 2003). Là, est la caractéristique majeure de la connaissance produite dans un cadre positiviste parce qu'elle se veut objective et généralisable à n'importe quel contexte (DiMaggio, 1995). Ainsi, le positiviste regarde la réalité mais ne l'interprète pas. Le chercheur positiviste est donc capable de connaître cette réalité externe. L'exposé de ces éléments montre bien en quoi le positivisme est directement issu des sciences dures, mais pose la question de son adaptation aux sciences de gestion.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

2.3.2. Le constructivisme et l'interprétativisme

Contrairement à la conception du positivisme relatif à la nature de la connaissance et à son mode de production, les deux autres paradigmes que sont le constructivisme et l'interprétativisme considèrent la réalité comme étant inconnaissable dans son essence, parce qu'inatteignable directement par le chercheur. La connaissance serait donc indissociable du chercheur et de son action.

Cette position varie selon que l'on se situe dans des positionnements radicaux ou modérés :

- Ainsi, Glasersfeld (1988), en tant que constructiviste radical, va jusqu'à affirmer que la réalité n'existe pas dans l'absolu et parle ainsi d' « invention de la réalité ».
- En revanche, les constructivitstes modérés et les interprétativistes ne rejettent pas le fait qu'une réalité puisse exister, mais ils ne l'acceptent pas non plus. Ceux-ci émettent une hypothèse relativiste, en considérant les choses comme des phénomènes (Thiétard et al, 2003), prennent en compte le mode d'apparition interne des choses dans la conscience de l'individu. Au final, ils considèrent aussi que la réalité n'existe pas en tant que telle, mais qu'il est toutefois possible de se la représenter, de la construire ou de l'interpréter. Ils vont donc s'intéresser en priorité au lien entre la réalité, l'esprit et la conscience et le chercheur (en tant qu'observateur et expérimentateur), d'où une logique d'interdépendance entre ces éléments pour aboutir à la connaissance.

En considérant l'interdépendance du sujet et de l'objet, en refusant le postulat d'objectivité et l'ontologie de la réalité des positivistes, les constructivistes et les interprétativistes redéfinissent la nature du monde social comme un ensemble d'interprétations issues des interactions entre les acteurs et dans le cadre de contextes bien spécifiques. Comme le souligne Cazal (2000) : « *au-delà de leur grande diversité, les approches d'inspiration constructiviste et interprétativiste partagent des interrogations sur la nature même (la construction) des organisations et de leur gestion, à la différence des perspectives objectivistes et déterministes* ». Ici, la réalité a un statut plus relatif :

- Elle est dite « construite » par les constructivistes radicaux. Le constructiviste interprète la réalité qu'il observe, il y participe et ne la considère pas comme immuable (le chercheur « filtre » nécessairement l'information recueillie). Ainsi, selon Louart (1993, p.171, cité par Lauriol, 2003, p.7), « les constructivistes ne croient pas que le monde soit donné une fois pour toutes. Ils ne croient pas davantage à une rationalité intemporelle ».
- Pour les interprétativistes, cette réalité n'est pas indépendante de l'observateur et des sujets eux – mêmes qui constituent cette réalité. Berger et Luckmann (1996) définissent ce principe comme étant une hypothèse phénoménologique : un phénomène apparaît lorsqu'il prend sens pour le sujet. Cette approche remet en

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

cause le postulat d'objectivité de la connaissance et aboutit à la reconnaissance d'une interdépendance entre l'objet et le sujet : la réalité est objectivée et inter subjectivement construite.

La connaissance n'est donc pas généralisable, donc universelle, mais propre à un contexte donné. Un travail de Charreire et Huault (2002), au travers de l'étude de 16 recherches doctorales françaises produites entre 1993 et 2000, relatait une erreur fréquente dans les recherches adoptant un positionnement de type constructiviste. Ces auteurs remarquaient en effet l'amalgame fréquent entre le principe de construction de l'objet par les acteurs et celui de la construction même de l'objet par le chercheur (fondement des épistémologies constructivistes). Ainsi, est-il fréquent de se définir comme constructiviste quand bien même, « sans justification convaincante », seule « la nature même des objets étudiés » est présentée comme étant un élément déterminant dans le choix du positionnement épistémologique. Adopter ce type de raisonnement reviendrait à sélectionner un paradigme épistémologique en fonction de la nature de l'objet de recherche.

La recherche scientifique ne peut se résoudre à ce déterminisme simpliste, car ça n'est pas l'objet qui détermine le positionnement épistémologique, mais bien l'accès à cet objet emprunté par le chercheur. Et les auteurs d'ajouter : « *Les sciences sociales, dans leur globalité, et en particulier les sciences de gestion, s'intéressent par nature aux constructions sociales (représentations, discours, apprentissages, décisions, processus de gestion, dynamiques organisationnelles) et l'étude des constructions sociales n'implique pas l'adhésion automatique au paradigme constructiviste »* (Charreire et Huault, 2002, 2002, p.306). Ce constat s'applique également aux chercheurs adoptant une posture interprétativiste parce qu'ils la justifient comme telle en précisant que les acteurs du terrain étudié interprètent la réalité. Les positivistes peuvent affirmer cela également, la différence étant alors le statut accordé à des interprétations propres aux acteurs de terrains, les mettant en évidence en les considérants comme des objets dotés d'une réalité ontologique ; les interprétativistes reconnaissent clairement interpréter d'eux-mêmes la réalité. Il n'y a donc pas dans ce dernier positionnement de reconnaissance particulière des constructions sociales par les acteurs du terrain.

Ainsi, selon les paradigmes épistémologiques, la nature de la connaissance produite dépendra de la nature de la réalité que le chercheur souhaite appréhender, du type de lien/adopté considéré et de la nature même du monde social tel qu'envisagé (Thiétard et al, 2003). Le tableau ci-dessous synthétise les hypothèses sous – jacentes à la nature de la connaissance produite pour chacun des paradigmes principaux.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

TABLEAU N°16 DES HYPOTHESES SOUS-JACENTES A LA NATURE DE LA CONNAISSANCE PRODUITE

	Nature de la connaissance produite	Nature de la réalité	Nature du lien sujet/objet	Vision du monde social
Positivisme	Objective Acontextuelle	Hypothèse réaliste	Indépendance	Déterminée
Interprétativisme et Constructivisme	Subjective Contextuelle	Hypothèse relativiste	Interdépendance	Intentionnelle

Thiétard et al, (2003).

La nature de la réalité connaissable et la nature du monde social envisagées vont indiquer le chemin que le chercheur va devoir emprunter pour connaître. Dans le cadre du positivisme, le chercheur va découvrir des lois qui s'imposent aux acteurs. Dans le cadre de l'interprétativisme, il va chercher à comprendre comment les acteurs construisent le sens qu'ils donnent à la réalité sociale. Dans le cadre du constructivisme, il va contribuer à construire, avec les acteurs, la réalité sociale.

Après avoir expliqué les différents positionnements pris par chacun des paradigmes vis-à-vis de la nature de la connaissance produite, nous allons maintenant présenter le chemin de la connaissance emprunté.

2.3.3. Le chemin de la connaissance

Il s'agira dans ce point, de questionner le chemin vers la connaissance visé par chacun des trois paradigmes :

- **Pour les positivistes**

L'idéal de recherche consiste à identifier une loi universelle expliquant la réalité et obtenir ainsi une vérité objective (donc indépendante du chercheur). Notons toutefois, que cet idéal est relativisé, y compris par les positivistes qui le considèrent comme étant utopique. Ces derniers soulignent néanmoins que le chemin vers la connaissance passe nécessairement par l'identification des lois censées régir la réalité (Thiétard et al, 2003). Les chercheurs se revendiquant de ce paradigme cherchent donc à expliquer la réalité en mettant notamment à jour des causalités (entre différents éléments et phénomènes). Mais ces causalités ne sont pas toutes linéaires, ce qu'admettent volontiers les positivistes contemporains (tenant compte des causalités multiples et circulaires). Le chemin de la connaissance qu'emprunte le paradigme positiviste reste pourtant largement guidé par l'idée que « la réalité connaissable a un sens en elle-même et que ce sens ne dépend pas nécessairement des préférences personnelles des observateurs qui s'efforcent de l'enregistrer sous forme de détermination

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

(qu'elles soient lois, principes, causes, conjectures ou théories) » (Le Moigne, 1995, p.23 cité par Thiétard, 2003, p.23).

- **Pour les constructivistes**

En ce qui concerne les constructivistes, ceux-ci considèrent que le chemin vers la connaissance implique nécessairement leur participation à la construction de la réalité des acteurs. Le propos de Le Moigne (1995, p. 71-72) résume bien cette vision : *« Le réel est construit par l'acte de connaître plutôt que donné par la perception objective du monde »*. Cette conception de la construction de la connaissance est partagée par d'autres auteurs, comme Piaget (1970). Ceux-ci appréhendent ainsi la connaissance comme n'étant pas seulement un résultat, mais aussi un processus. Toutefois, la démarche de compréhension reste intimement liée à la finalité et à l'intentionnalité du sujet connaissant. Il y aurait à ce sujet une hypothèse téléologique qui met en avant les notions de projet, de but et de finalité de toute activité humaine. Le chercheur et son intention des éléments centraux dans la production de connaissance au sens du constructivisme.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- **Les interprétativistes**

Pour produire des connaissances, les interprétativistes vont eux tenter de comprendre le sens que les acteurs attribuent à la réalité. Ils cherchent ainsi à comprendre la réalité et non à l'expliquer, ceci par le biais des interprétations effectuées avec les acteurs. Le chercheur devra ainsi tenir compte d'un ensemble d'éléments subjectifs, tels que les intentions des acteurs, leurs motivations, leurs attentes, leurs raisons ou encore leurs croyances, qui porteront donc davantage sur les pratiques que sur les faits (Pourtois et Desmet, 1988, pp. 27-28). Ainsi, au contraire des positivistes qui mêlent compréhension et explications, les chercheurs interprétativistes vont tenter de comprendre à l'aide d'interprétations qui émergent des significations locales (inscrites précisément dans un cadre spatio-temporel donné).

Selon la façon dont la nature de la connaissance aura été appréhendée et la manière dont le chercheur y aura accédé, la connaissance produite aura plus ou moins de valeur auprès des chercheurs. Cette valeur est représentée par un certain nombre de critères de validité dont nous allons discuter ci-après. En effet, chacun des paradigmes propose également des critères de validité de la connaissance scientifique produite qui lui sont propres.

2.3.4. Les critères de validité de la connaissance

Il existe différents critères de validité permettant d'estimer la valeur de la connaissance scientifique produite. Ces critères de scientificité des connaissances et de validité des résultats vont différer selon le paradigme épistémologique retenu (Thiétard et al, 2003). Nous allons ainsi passer en revue et questionner ces critères pour les trois paradigmes concernés.

- **Pour le positivisme**

Les positivistes établissent une distinction claire entre les connaissances scientifiques et les non-scientifiques. Ils vont ainsi mobiliser des critères précis et universels, car s'appliquant à toutes les sciences (exactes et non). Ceci correspond à une volonté forte d'uniformisation et d'unicité de la science (Popper, 1959 ; 1973). De ce fait, en proposant une unité méthodologique et épistémologique ainsi que l'application de critères de validité universels, les positivistes nient complètement la spécificité des sciences sociales (Thiétard et al, 2003).

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Girod-Séville et Perret (1999) identifient trois critères de validité propres au positivisme :

- La vérifiabilité entend qu'il doit être possible pour le chercheur de tester empiriquement toute assertion.
- La confirmabilité, reposant sur la démarche probabiliste de Carnap, consiste à penser qu'une proposition n'est jamais vraie universellement, car ne l'étant que dans les cas où elle s'applique. Elle remet donc en cause le caractère certain de la vérité. Ainsi, une proposition ne pourra être confirmée que par les expériences ou les résultats d'autres théories (Hempel, 1972). On multipliera alors les expériences et les tests afin d'espérer accroître la probabilité d'une proposition. Il s'agit d'une logique cumulative des résultats de la recherche et de la production de connaissances scientifiques.
- Enfin, concernant la réfutabilité, Popper (1973) propose une vision différente de l'approche probabiliste de Carnap. Il serait ainsi inconcevable d'affirmer qu'une théorie est vraie, mais il est possible de la considérer comme fausse dès lors qu'elle est réfutée. Ainsi, toute proposition est provisoirement corroborée tant que celle-ci n'est pas réfutée. Il convient donc de privilégier logiquement la réfutation (comme Popper) que la preuve (comme Carnap). Selon cette approche, une théorie n'est donc scientifique que si elle est réfutable. Aussi, toujours selon Popper, si celle-ci reste valable quelles que soient les observations, elle n'est donc pas scientifique.

Le caractère immuable et universel de ces critères de validité de la connaissance scientifique va être remis en cause à la fois par les constructivistes et par les interprétativistes. Plusieurs critiques ont ainsi été émises à l'encontre du raisonnement des positivistes, dont deux d'entre elles se démarquent notablement :

- Le caractère atemporel des critères de validité comme le note Stengers (1993, p. 44), ce qui est science à une époque pourra ne pas être considérée comme étant science à une autre époque. La connaissance et ce qui en font sa validité sont donc amenés à évoluer dans le temps et selon les époques.
- La spécificité des sciences sociales : plusieurs auteurs insistent sur la particularité des sciences sociales et donc d'une épistémologie et d'une méthodologie qui seraient propres à celles-ci (Passeron, 1991).

Ainsi, pour les constructivistes comme pour les interprétativistes, il n'existe pas de critères explicites permettant de distinguer la connaissance scientifique de la connaissance non-scientifique. A propos de ce sujet, penchons-nous sur la position des constructivistes.

- **Pour le constructivisme**

Les constructivistes s'opposent aux notions de vérité scientifique ainsi qu'aux critères de validité précis et universels défendus par les positivistes. Ils refusent en effet de fixer à la connaissance scientifique un critère unique de validité. Les constructivistes se montrent ainsi davantage ouverts et proposent des critères de validité alternatifs propres à différentes

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

communautés (par exemple : politique, scientifique, culturelle, etc.). Il s'agit donc de critères et de méthodes qui peuvent être débattus, les constructivistes valorisant ainsi la notion de validité éthique. De ce fait, pour les constructivistes, la distinction science/non-science tend aussi à devenir plus floue.

Parmi les critères de validité proposés par les constructivistes, on retrouve notamment :

- Le critère de convenance (Glasersfeld, 1988) : la connaissance sera reconnue comme valide par les constructivistes si elle convient et est applicable dans un cas donné. Ce critère est assez proche du critère d'adéquation du pragmatisme proposé par James, Dewey ou encore Rorty. Concernant ce pragmatisme, son introduction dans les sciences de gestion fut menée par Perret et Girod-Séville (2002, p. 326) pour qui *« la vérité vue sous l'angle du pragmatisme peut se définir par rapport à un principe d'adéquation. On pourra reconnaître le caractère valide d'une connaissance dans la mesure où celle-ci convient ou est correcte dans une situation donnée ».*
- Le critère d'*« enseignabilité »* (Le Moigne, 1995b) : ce critère vise à évaluer la capacité des chercheurs se revendiquant du constructivisme à argumenter et défendre la méthode de construction des connaissances scientifiques et à démontrer leur reproductibilité au travers de nouveaux travaux. Comme pour les positivistes, il semble donc que cela s'inscrit également dans une logique cumulative des résultats de recherche, mais avec comme finalité de démontrer la rigueur de la démarche employée. DiMaggio (1995) citait Van Maanen (1988) pour qui la valeur scientifique d'une théorie relèverait de sa capacité à être argumentée, à être convaincante aux yeux des autres chercheurs, ce qui rejoint le critère d'enseignabilité, critère essentiel aux yeux de Le Moigne (1995b) dans le constructivisme.

Ces deux critères ont en commun le pragmatisme et tendent à faire évoluer le paradigme vers une forme de constructivisme radical aux critères suffisamment précis pour évaluer la validité de la connaissance produite par un chercheur dans un cadre relativiste. « *Dans une approche constructiviste, les connaissances sont créées et non découvertes* » (Schwandt, 1994, cité par Wacheux, 1997, p. 12).

- **Pour l'interprétativisme**

Comme pour le constructivisme, ce positionnement est régi par des critères de validité autres que ceux proposés dans le cadre du positivisme. Ici, les recherches idiographiques, par opposition aux démarches nomothétiques dans le positionnement positiviste, sont davantage valorisées. Par idéographies, nous entendons le fait que la recherche porte sur l'étude des phénomènes en situation et privilégie les éléments singuliers, au lieu de porter toute son attention sur la recherche de lois générales et régulières. L'attention portée au contexte et la description qui en découle est alors appréhendée comme l'un des critères de validité d'une recherche inscrite dans le paradigme interprétativiste, au même titre que l'empathie. Le chercheur serevendiquant de ce positionnement doit ainsi chercher à

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

s'approprier le langage des acteurs et développer auprès d'eux et avec eux une proximité toute particulière avec le terrain, facilitant la compréhension des réalités sociales telles qu'elles sont vécues et perçues par les acteurs. Girod-Séville et Perret (1999, p.29) le soulignent : « *la valeur d'une recherche sera mesurée au regard de sa dimension empathique, c'est-à-dire de sa capacité à mettre à jour et à travailler non plus uniquement sur des faits mais sur la façon dont ceux-ci sont interprétés par des acteurs* ».

Le tableau suivant synthétise les réponses apportées par les trois principaux paradigmes aux questions soulevées précédemment.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

TABLEAU N°17 - LES POSITIONS EPISTEMOLOGIQUES DES PARADIGMES POSITIVISTE, INTERPRETATIVISTE ET CONSTRUCTIVISTE

Les paradigmes Les questions épistémologiques	**Le positivisme**	**L'interprétativisme**	**Le constructivisme**
Quel est le statut de la connaissance ?	Hypothèse réaliste, il existe une essence propre à l'objet de connaissance	Hypothèse relativiste L'essence de l'objet ne peut être atteinte (constructivisme modéré ou interprétativisme) Ou n'existe pas (constructivisme radical)	
La nature de la « réalité »	Indépendance du sujet et de l'objet Hypothèse déterministe Le monde est fait de nécessités	Dépendance du sujet Hypothèse intentionnaliste Le monde est fait de possibilités	
Comment la connaissance est-elle engendrée ?	La découverte Recherche formulée en termes de « pour quelles causes… »	L'interprétation Recherche formulée en termes de « pour quelles motivations des acteurs… »	La construction Recherche formulée en termes de « pour quelles finalités… »
Le chemin de la connaissance scientifique	Statut privilégié de l'explication	Statut privilégié de la compréhension	Statut privilégié de la construction
Quelle est la valeur de la connaissance ?	Vérifiabilité Confirmabilité Réfutabilité	Idiographie Empathie (révélatrice de l'expérience vécue par les acteurs)	Adéquation Enseignabilité

Thiétard et al, 2007.

Nous avons donc discuté chacun de ces paradigmes épistémologiques, puis présenté leurs caractéristiques principales et leurs distinctions. Il apparaît que le paradigme positiviste continu à être le paradigme dominant des sciences de l'organisation, ses défenseurs revendiquant un positionnement réaliste. Par opposition au positivisme, l'interpétativisme et le constructivisme reconnaissent la spécificité des sciences sociales et lui attribuent, de ce fait, des caractéristiques intrinsèques particulières. Il nous revient désormais de préciser à quel paradigme nous nous identifions pour mener à bien notre travail de recherche.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

3. Le positionnement épistémologique retenu

Comme nous venons de le voir, il existe plusieurs paradigmes épistémologiques en sciences de gestion. Face à cette pluralité, Perret et Séville (2007) énoncent trois positionnements que les chercheurs peuvent adopter dans la réalisation d'une recherche. Le premier positionnement est relatif à l'isolationnisme qui repose sur l'idée de l'incommensurabilité: les différents paradigmes sont inconciliables, le chercheur doit par conséquent se positionner dans l'un d'entre eux. Le deuxième positionnement est l'intégration qui consiste à établir un consensus autour d'un seul paradigme qui serait donc un standard commun (un paradigme de référence). Enfin, le troisième positionnement est relatif à l'approche multi paradigmes qui met en avant l'idée qu'un dialogue entre les différents paradigmes peut être établi et voit cette pluralité comme une opportunité pour le chercheur.

Dans cette optique, Dumez (2010) indique que le fait de se positionner dans un paradigme n'a aucun sens parce qu'il convient donc d'emprunter des éléments aux différents paradigmes. Ainsi, selon l'auteur, le chercheur doit adopter une attitude positiviste pour élaborer son cadre analytique étant donné que celui-ci doit être rigoureux, cohérent et donc structuré suivant une démarche d'empirisme logique. En revanche, le chercheur doit s'appuyer sur une attitude constructiviste pour élaborer le problème qu'il souhaite étudier. En effet, l'auteur souligne que les problèmes ne sont pas énoncés dans la littérature mais construits par le chercheur.

Nous souhaitons comprendre et proposer une explication sur une situation observée, avant d'associer les phénomènes et de les réinterpréter. Nous étudions le processus de changement organisationnel des collectivités locales pour aboutir à une représentation d'une situation. C'est « *une connaissance des phénomènes qui conditionnent les pratiques des acteurs dans une organisation* » comme le souligne Donitzer (1993). A partir des observations, nous organisons la réalité. Car, le paradigme constructiviste, qui nous sert de repère épistémologique dans notre travail de recherche, abandonne la croyance d'un possible accès objectif du réel.

Au contraire, l'acceptation d'un univers construit (Le Moigne, 1990) par les représentations des acteurs, oriente le projet de connaissances vers l'explication des expériences individuelles et collectives. Le processus d'élaboration de l'objet constructiviste est guidé par le projet que le chercheur s'est initialement donné (Maréchal, 2006, cité par Thiétard), ou qu'il a initialement construit avec les acteurs de terrain (Claveau et Tannery, 2002).

Puisque nous nous intéressons aux groupes humains dans l'organisation, l'approche positiviste pour laquelle la connaissance se base sur l'observation et l'expérience des faits sociaux considérés comme des choses, nous semble porter une limite importante. En effet, notre vision est plutôt de croire que l'imprévisibilité et l'instabilité des comportements caractérisant plus les sociétés et les groupes humains que l'irréversibilité et la rationalité.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Nous rejoignons ici Wacheux (1997) qui postule que dans un monde complexe, les théories universalistes, ou *one best way,* ne permettent plus de résoudre les problèmes contingents. Les phénomènes, particulièrement lorsqu'ils impliquent l'homme, sont foisonnants, quelquefois insaisissables et imperceptibles (Michaud, 1985, cité par Wacheux, 1997, p.40). Les conceptualisations, les discours des acteurs, donc toutes les manifestations visibles sont des représentations du réel à l'origine de l'émergence du questionnement.

Le positionnement épistémologique retenu, nous allons maintenant poursuivre avec la démarche par laquelle nous aurons pour objectif la proposition de résultats théoriques. Pour cela, nous présentons dans le point suivant les caractéristiques des modes de raisonnement.

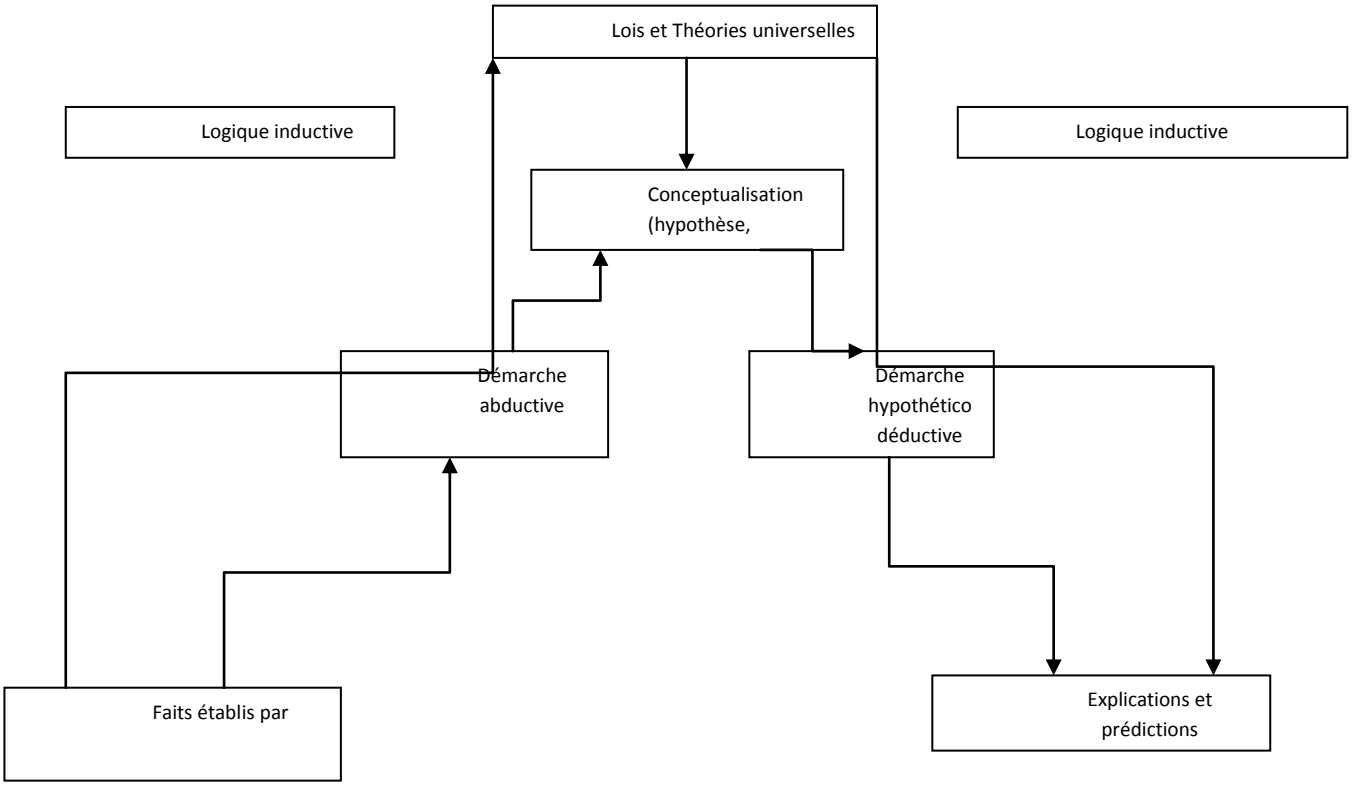
3.1. La voie de l'exploration de la recherche

L'exploration de la recherche consiste à découvrir ou approfondir une structure ou un fonctionnement pour servir deux grands objectifs : la recherche de l'explication (et de la prédiction) et la recherche d'une compréhension (Thiétard, 2007, p.60). Pour cet auteur, « *explorer répond à l'intention initiale du chercheur de proposer des résultats théoriques novateurs, c'est-à-dire de créer de nouvelles articulations théoriques entre des concepts et/ou d'intégrer de nouveaux concepts dans un champ théorique donné* ». Il existe trois modes de raisonnement : la déduction, l'induction et l'abduction (Cherreire-Petit et Durieux, 2007 ; Avenier et Gavard-Perret, 2008 ; David, 2008 ; Thiétard, 2007).

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

SCHEMA N°11 SUR LE MODE DE RAISONNEMENT ET CONNAISSANCE SCIENTIFIQUE



Adapté de Chalmers (1987, p.28)

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

3.2. La déduction

La déduction est un moyen de démonstration qui est l'expression courante du positivisme nous dit Wacheux (1997, p.50). Elle se caractérise par le fait que, si les hypothèses formulées initialement sont vraies, alors la conclusion doit être nécessairement vraie. Le processus de recherche débute alors avec les analyses théoriques traduites dans des hypothèses testables, pour ensuite les vérifier sur le terrain, à partir d'un échantillon représentatif. C'est un système qui exprime une pensée qui part du général au particulier. Cependant en sciences sociales, les connaissances ne peuvent pas s'inscrire dans une logique d'accumulation de résultats universels. La démarche déductive n'accepte pas facilement un processus circulatif des connaissances (Wacheux, 1997). La déduction est donc le raisonnement qui fonde la démarche hypothético-déductive. Or, nous ne sommes pas au sein de cette recherche dans ce mode opératoire pour approcher le réel.

3.3. L'induction et l'abduction

L'induction est « *une inférence conjecturale qui conclut d'une part de la régularité observée de certains faits à leur constance ; et d'autre part, de la constatation de certains faits à l'existence d'autres faits non donnés mais qui ont été liés régulièrement aux premiers dans l'expérience antérieure* » (Morfaux, 1980, p.169 cité par Thiétard, 2007, p.61). Autrement dit, il s'agit d'une généralisation prenant appui sur un raisonnement par lequel on passe du particulier au général, des faits aux lois, des effets à la cause et des conséquences aux principes.

Les recherches inductives présument que l'on découvre sur le terrain des régularités, à partir de cas particuliers. Le chercheur induit de ses observations une formalisation théorique pour construire une classification des objets raisonnée par l'expérience. Il doit, néanmoins démontrer la possibilité d'une généralisation à des contextes plus larges, la plupart du temps par des tests statistiques et par une mesure du risque d'erreur (ibid).

La démarche abductive quant à elle, consiste à proposer de nouvelles conceptualisations (hypothèses, modèles, théories) en se basant sur la confrontation entre les connaissances existantes et les faits établis par l'observation. Les connaissances construites à travers une démarche abductive requièrent d'être testées pour tendre vers des lois ou des théories universelles (Charreire-Petit et Durieux, 2007). C'est sur ce point que la démarche abductive se distingue de l'induction étant donné qu' « *alors que l'induction vise à dégager par l'observation des régularités indiscutables, l'abduction consiste à tirer de l'observation des conjectures qu'il convient de tester et de discuter » (Koenig, 1993, p.7).* L'objectif suivi dans la démarche abductive est donc d'élaborer des conjectures.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

David (2008) présente ces trois formes de raisonnement comme une boucle récursive de type abduction-déduction-induction suivie dans la plupart des raisonnements notamment de manière collective au sein de la communauté scientifique. En effet, le développement d'une théorie commence par la formulation d'une hypothèse à travers une démarche abductive. Les conséquences de cette hypothèse sont ensuite explorées par déduction. Enfin, la démarche inductive permet de mettre à jour la théorie mobilisée. Le fait que la théorie soit infirmée induit le déclenchement d'un nouveau cycle.

Dans notre revue de littérature, il y a des démarches de nature hypothético-déductive. Celles-ci s'opposent ainsi fréquemment aux démarches de nature inductive, incitant le chercheur à opter pour l'une ou l'autre en cohérence avec la finalité de sa recherche. Cette opposition déductif-inductif a fait l'objet de critiques, notamment de la part de David et al, (2000) que nous citons précédemment, qui notent la perméabilité des frontières entre les méthodes. Bréchet (1994) appuie ce constat : « *la production de connaissances scientifiques emprunte simultanément, dans la plupart des cas, des démarches inductives et déductives. Dans les sciences sociales, une recherche empirique s'inscrit toujours dans un cadre théorique ; et la recherche empirique ne se borne pas non plus à vérifier des hypothèses issues d'une théorie dans le cadre d'une démarche hypothético-déductive ; elle suscite, elle réoriente ou clarifie la théorie ».*

Tsoukas (1989) dénonce le recours unique à l'approche inductive, même si l'observation penche en faveur d'une régularité des événements empiriques étudiés. La complémentarité de ces démarches est donc possible, voire nécessaire et même inévitable. Ainsi, l'approche abductive peut représenter une alternative à ces deux approches, même si son intérêt réside peut-être davantage dans la reconnaissance des manques à utiliser l'une ou l'autre des approches que dans l'utilisation exclusive d'une approche de nature abductive.

Il nous semble pertinent de coupler les approches hypothético-déductive et inductive dans le cadre de notre recherche. Ainsi, notre démarche de recherche adoptée peut être qualifiée de « *stratégie hybride* » (Weingart, 1997, cité par Fillol, 2006, p.2), car faite d'allers-retours réguliers entre la théorie et le terrain. Comme Fillol (2006, p.2), nous avons eu recours de façon différée à chacune des trois démarches :

- La démarche déductive par notre revue de littérature qui a contribué majoritairement à l'élaboration d'un cadre conceptuel tout en dressant les grandes orientations de notre méthode de recherche (choix des études de cas et des moyens de collecte des données). Débuter par une démarche déductive a permis d'être suffisamment outillé d'un point de vue théorique avant de se confronter à la réalité du terrain. Plutôt que de formuler des hypothèses à tester empiriquement, nous avons bâti un idéal-type wébérien du processus de changement organisationnel des collectivités locales.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- La démarche inductive par la collecte des données a permis d'alimenter et d'enrichir notre cadre conceptuel à la lumière des résultats obtenus.
- La démarche abductive par l'aller-retour entre les deux démarches précédentes, entre la théorie et le terrain, a permis de préciser voire de réorienter certains éléments de notre cadre conceptuel et au final, d'enrichir les résultats de la recherche.

Une démarche abductive favorisait ainsi l'ajustement permanent de la recherche et le rapprochement systématique des éléments théoriques et empiriques. Outre, le fait de donner de la cohérence à la recherche, cela permettrait d'intégrer des éléments non-prévus théoriquement, mais émergeant directement du terrain étudié. Ainsi le mentionne Wacheux (1996), « *les allers-retours permanents entre la théorie et les faits sont une source d'enrichissement* ». Il s'agit donc de privilégier une épistémologie du quotidien au sens de Wacheux (1997). Cet auteur rappelle justement que « *la théorisation n'est pas seulement une abstraction (représentation abstraite), elle est aussi un encodage des expériences des acteurs et de l'observateur. Le chercheur doit réfléchir aux conditions de son intervention pour être légitime sur le terrain. L'environnement social de proximité et l'épistémologie du quotidien interviennent alors comme deux catégories pour provoquer cette réflexion* » (Wacheux, 1997, p.12).

Dans le point suivant, nous souhaitons introduire le sens que nous donnons à l'organisation comme unité d'analyse dans les sciences de gestion. Nous pensons que ce point de vue peut être utile pour la compréhension et la cohérence de notre propos pour la suite de notre thèse.

3.4. L'organisation comme unité d'analyse

Pour Wacheux, (1997, p.57), il existe deux manières de concevoir les sciences de gestion à partir de leurs problématiques : soit, considérer qu'elles sont un champ autonome, capable de produire leurs propres référents, objets et processus sociaux. Si le domaine est spécifique, les problématiques émergent donc des connaissances produites par des mécanismes autoréférentiels. Soit poursuit l'auteur, adopter une position plus englobant et affirmer qu'elles ne peuvent s'affranchir des paradigmes fondateurs des sciences sociales qui les structurent encore aujourd'hui. Les pratiques de gestion résultent de la situation d'interdépendance entre les acteurs, sans que cela soit explicitement recherché par eux. L'entreprise et/ou une organisation devient un lieu de contextualisation des problématiques des sciences sociales.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Au vu de ces deux conceptions, la seconde apparaît plus pertinente et plus féconde. En effet, les recherches sur les organisations ne s'intéressent au fond qu'à l'agir en organisation. Elles produisent un ensemble de savoirs spécialisés sur une réalité spécifique : une organisation et les hommes dans les organisations. Cette spécificité se construit autour des processus dans l'organisation (Friedberg, 1992, cité par Wacheux, 1997).

Le rapport social en entreprise ou dans une organisation ne s'écarte pas fondamentalement du rapport social dans la société, poursuit l'auteur. Les problématiques portent sur les liens entre les groupes, les liens entre les individus et les acteurs, autant que les résultats économiques.

Dans une perspective historique, un champ de recherche se développe d'abord à partir d'un noyau fondateur. Les savoirs se spécialisent avec des questionnements de plus en plus précis et des recherches spécifiées par un paradigme et un objet particulier tels que la sociologie, le linguistique, les sciences de l'éducation, la géographie, la gestion…etc.

Les sciences de gestion se représentent comme une entité complexe dans laquelle plusieurs représentations de l'organisation et de l'homme dans l'organisation rivalisent. Dans un champ spécialisé, des oppositions se cristallisent souvent sur les postulats plus que sur les résultats. Pourtant, la spécificité du champ ne peut se fonder sur des postulats non explicités. En ce sens l'organisation n'est pas une somme de faits sociaux, mais un espace à l'intérieur duquel des « faits sociaux totaux », au sens de Mauss (1950) se déploient. Il existe un risque important lorsque l'on ampute les expériences des acteurs, inhérent à toute réalité. Mais surtout, le sens que les acteurs donnent à leurs actes perd de sa signification.

C'est ainsi que Martinet (1990) met en garde contre le risque de s'enfermer dans la quête de la performance d'une organisation à travers la lecture de ses structures, sa part de marché ou sa culture. Pour cet auteur, il n'existe pas de répertoire des comportements du succès de l'organisation, mais seulement des principes, des points de repère pour l'intelligibilité et le jugement dans l'action. Pour envisager le questionnement sur la nature du fait social dans l'organisation, le concept de situations de gestion développé par Girin (1990) constitue une introduction féconde. Une situation de gestion existe lorsque « *des participants sont réunis et doivent accomplir dans un temps déterminé, une action collective conduisant à un résultat soumis à un jugement externe ».* Cette simple définition marque déjà la spécificité des sciences de gestion. Elle associe des individus, des groupes et des organisations pour une finalité explicite et consciente. Les principes d'action collective n'excluent pas les comportements individuels, les contradictions qui se gèrent. Les frontières d'analyse résultent du problème étudié. L'individu peut être le centre d'une situation de gestion. Toutefois, l'individu n'adhère pas obligatoirement à la finalité de l'organisation (Vignon et wacheux, 1994). Le temps permet d'envisager la non-permanence des situations de gestion, donc de prendre en compte l'instabilité et l'irrégularité des attitudes et des référents fondamentaux des participants.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

D'un point de vue théorique, le concept de situation de gestion permet de différencier les sciences de gestion avec les domaines de la sociologie, la psychologie ou l'économie ; de spécifier un ensemble de problèmes contextuels que le chercheur doit expliquer, éventuellement résoudre.

Sur le plan méthodologique, il autorise à formuler des problématiques qui correspondent à différentes réalités organisationnelles, parce qu'on identifie clairement l'objet et les sujets. Enfin, l'analyse par ce concept crée une interface entre les chercheurs et les praticiens. C'est un moyen d'amener les acteurs à réfléchir sur des contextes particuliers dans lesquels la théorisation et les concepts prennent un sens. La spécification des situations contextuelles ne dispense, ni de la production de théories et concepts, sans qu'ils soient ad hoc, au sens de Kuhn (1972). L'accumulation des connaissances demeure le problème majeur à résoudre dans les sciences de gestion.

Après avoir fait un point sur notre vision de l'organisation comme unité d'analyse, intéressons-nous au processus de changement dans l'organisation. Ce point présente un intérêt pour nous car nous étudions le processus de changement organisationnel dans les collectivités locales avec leurs multiples facettes.

C'est ainsi que dans cette section, nous nous sommes interrogé sur le positionnement épistémologique à adopter pour notre recherche afin d'asseoir la validité et la légitimité de celle-ci dans notre tentative de compréhension et/ou d'explication de la réalité (Thiétard et al, 2003). Cette réflexion méthodologique que nous menons a pour but de donner sens à notre recherche sur le processus de changement organisationnel des collectivités locales. Nous avons choisi le paradigme constructiviste comme repère épistémologique dans notre thèse. En effet, l'acceptation d'un univers construit par les représentations des acteurs oriente notre projet de connaissance vers l'explication des expériences individuelles et collectives. Nous portons notre intérêt aux groupes humains dans l'organisation ainsi qu'à l'imprévisibilité et l'instabilité des comportements qui les caractérisent. Nous adoptons une stratégie hybride fait d'allers-retours réguliers entre la théorie et le terrain. Notre terrain justement est le lieu de contextualisation de notre problématique de recherche. Ainsi, l'étude du processus de changement organisationnel des collectivités locales nous conduit à construire une représentation de la réalité par une analyse méthodique du contexte.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

SYNTHESE DU CHAPITRE 7

Ce septième chapitre était consacré à la description de la démarche méthodologique suivie pour répondre à nos questions de recherche. Nous avons cherché à justifier le choix d'une méthode qualitative et d'un positionnement constructiviste.

Nous avons souhaité comprendre et proposer une explication sur une situation observée, avant d'associer les phénomènes et de les réinterpréter en étudiant le processus du changement organisationnel des collectivités locales pour aboutir à la représentation d'une situation.

Le paradigme constructiviste dans lequel nous inscrivons notre recherche nous sert de repère épistémologique parce qu'il abandonne la croyance d'un possible accès objectif du réel. Au contraire, l'acceptation d'un univers construit par les représentations des acteurs, oriente le projet de connaissances vers l'explication des expériences individuelles et collectives.

Puisque nous nous intéressons aux groupes humains dans l'organisation, l'approche positiviste pour laquelle la connaissance se base sur l'observation et l'expérience des faits sociaux considérés comme des choses, nous semble porter une limite importante. En effet, notre vision est plutôt de croire que l'imprévisibilité et l'instabilité des comportements caractérisent plus les sociétés et les groupes humains que l'irréversibilité et la rationalité.

Pour clore le chapitre, nous avons justifié le fait d'adopter une méthode qualitative afin de comprendre les mécanismes qui favorisent le changement organisationnel des collectivités locales en faisant recours à quelques études cas sur certaines collectivités du Nord Pas de Calais.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

CHAPITRE 8 : LES FONDEMENTS METHODOLOGIQUES DE LA RECHERCHE

Le changement organisationnel est une technique de gestion qui est apparue il y a quelques décennies avec les grands projets informatiques. Pour une bonne utilisation des nouveaux systèmes informatiques, les chefs de projets se sont intéressés aux actions de communication et de formation.

Les deux leviers d'origine que sont la communication et la formation ont été complétés par des études d'impacts et des plans d'accompagnement des transformations. Le nombre de plus en plus important de projets en réponse à un environnement concurrentiel, économique et technologique en mutation a conduit les organisations à se professionnaliser tant sur la gestion de projet que sur la gestion des changements et des transformations induits par ces projets.

Avec l'objectif d'accroître la réussite des projets tant en temps qu'en objectifs, les organisations s'intéressent dorénavant aux conditions d'adhésion des acteurs et de transformation des pratiques. Le besoin en conduite existe et devient un des facteurs clés de succès des stratégies de transformations des organisations.

Comme la méthodologie constitue l'architecture d'une recherche et « c'est une étape indispensable, car d'elle dépend la manière de conduire dans le concret la recherche » (Thiétard, 2007). La description de cette étape est fondamentalement pour tendre vers un degré élevé de fiabilité (Drucker-Godard et al, 2007). C'est pourquoi, nous désirons consacrer ce chapitre à la méthodologie d'analyse que nous avons suivie pour mener notre recherche. Ce faisant, nous allons dans une première section présenter la construction de notre outil d'obtention des données ainsi que les mesures en matière d'échantillonnage et, dans une deuxième section, nous présentons la collecte des informations et la validation générale de cette recherche.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

SECTION 1 : LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECHERCHE EMPIRIQUE

Les objectifs de la recherche fixés, il faut penser à sa mise en œuvre et plus généralement à la posture épistémologique à adopter.
La prise de position épistémologique est une étape nécessaire afin de mener un processus de recherche. En effet, elle exerce une vigilance critique sur le chercheur dans l'objectivation de son objet scientifique et dans sa démarche (wacheux, 1996).

Dans le quotidien du chercheur, c'est simplement pouvoir à tout moment légitimer sa recherche sur le phénomène étudié (Wacheux, 1996). Ainsi, pour évoluer et mener clairement son processus, le chercheur doit posséder une position claire.

Afin d'opérationnaliser la recherche, deux voies non exclusives mais complémentaires sont envisageables.

La première serait de mener une étude de la question par l'observation sur le terrain. L'objectif étant de comprendre le « comment », la manière de procéder au changement organisationnel des collectivités locales, une recherche inductive peut être très appropriée.

En effet, la non profusion des connaissances et l'absence d'un corps théorique dont le rôle est de décrire, d'expliquer et comprendre le comportement des collectivités locales dans le processus de changement organisationnel peut justifier une telle démarche. Car, les acteurs portent en eux même les significations du phénomène et il serait négligeant de ne pas tenir compte de leurs représentations dans la recherche.

Ainsi, une démarche inductive se traduisant par une interaction avec les acteurs et, idéalement, une observation « en temps réel » des faits, en l'occurrence les pratiques du management dans le processus du changement organisationnel, permettront de mieux comprendre le phénomène, de dégager des descriptions et de développer des propositions qui viendront enrichir et préciser les hypothèses qui guideront la recherche.

D'un autre côté, le changement organisationnel constitue un phénomène réel qui peut être étudié d'une manière objective. Ainsi, une démarche hypothético-déductive peut être appropriée.

Aussi, puiser dans les corps théoriques déjà mentionnés, élaborer un modèle et le tester sur un échantillon des collectivités locales constitue la deuxième étape ou la phase de mise en œuvre de notre recherche. Evidemment, les hypothèses dégagées de cette littérature seront enrichies par les conclusions dressées à partir de la phase exploratoire de la recherche.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

1. Les étapes de la mise en œuvre de la recherche

Pour l'essentiel, notre démarche est donc du type hypothético-déductif mais se fonde pourtant sur une étape inductive de type qualitatif. Avant d'exposer les étapes de la démarche centrale de collecte des données, à savoir le questionnaire de la recherche, attardons-nous sur l'étape exploratoire de mise en œuvre en amont conjointement au développement des hypothèses issues de la théorie.

Nous avons d'abord réalisé une exploration du thème grâce aux différents documents et publications décrivant les caractéristiques des collectivités locales et leurs systèmes de fonctionnement. Pour Evrard et al, (1997), l'exploration vise notamment à acquérir « *une vision aussi complète que possible du problème* ». Cette exploration du phénomène a permis d'avoir une conception générale du déroulement des pratiques du management qui, jointe à la revue de la littérature entreprise, nous a permis l'élaboration d'un guide d'entretien et d'une ébauche de questionnaire.

Nous avons constaté par la suite que toutes les questions sur le changement organisationnel par la gestion des ressources humaines et le management ne sont pas élucidées et qu'une étude plus profonde doit être menée. Les insuffisances constatées, nous ont poussées à mettre en œuvre une phase exploratoire sur le terrain qui consiste à mener des entretiens exploratoires dans certaines collectivités locales du Nord.

Dans ce cadre, le chercheur en gestion, ou en sciences sociales et humaines en général, devrait adopter une attitude naïve, si l'on croit les théoriciens des méthodes des cas. Pour que l'interaction avec son terrain d'étude ne soit pas entachée de partialité et de subjectivité, il doit se délaisser de ses jugements, idées pré-reçues ou même de certaines de ses valeurs.

Toutefois, nous devons savoir que tout chercheur possède des idées qui guident son observation même s'il n'est pas conscient de leur existence. On peut partir vers le terrain avec un ensemble de propositions théoriques même si ces propositions sont encore peu élaborées dont la maturation va se faire sur le terrain.

Wacheux (1996) explique la pertinence des données recueillis tout comme le choix des interlocuteurs ou des sites d'observations dépend en partie de la compréhension préalable qu'aura le chercheur de son objet d'étude. Ces observations justifient la nécessité de l'adoption d'un modèle préconçu matérialisé par notre guide d'entretien qui, loin d'être exhaustif, comportait nos propositions théoriques majeures issues de la littérature. Le but était d'inciter l'interlocuteur à évoquer les points auxquels nous nous intéressons.

L'entretien a porté sur les aspects présentés dans le tableau suivant :

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Tableau N°18 sur le Guide d'entretien

Type de Collectivité Locale :

- Commune (Les Mairies)
- Organisation générale interne et externe
- Mode de fonctionnement
- Style de management
- Nombre du personnel

Taille de la Collectivité Locale

- Petite entre 20 à 50.000 habitants
- Moyenne entre 50 à 100.000 habitants
- Grande avec plus de 100.000 habitants
- L'animation des services
- Le système décisionnel
- Le modèle spécifique de gestion
- La promotion des outils de gestion efficace

Les fonctions occupées

- Elu (Maire)
- Elu(e) délégué
- Cadres fonctionnels
- Syndicalistes (Agents de services)
- Quelles relations entre les élus, cadres et les agents ?
- Evolution du système managérial ?

Appartenance politique

- Pour l'élu (Majorité ou Opposition)
- Pour les cadres ou les agents (Application de la politique de la Collectivité)

Processus de prise de décision

- Processus formel
- Processus informel
- Implication de toutes les parties prenantes ?

Compétences spécifiques

- Emploi des cadres par concours et par contrats, des agents par les élus (Militants).

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Nous avons instrumentalisé les entretiens pour une double fin : une fin exploratoire et une fin ressortant des items, instrument central de notre démarche analytique.

Les buts que nous nous sommes fixés étaient de :

- Se familiariser avec le terrain de recherche et conforter certaines propositions théoriques de la recherche ;
- Clarifier notre problématique de recherche ;
- Préciser les questions pour amener nos interlocuteurs à sortir les items identiques.

Le choix des Collectivités locales ont été fait sur la base des critères suivants :

- Pour des raisons matérielles et pratiques, le choix a concerné des collectivités locales du Nord où il y a eu une réponse rapide à notre sollicitation et surtout à l'intérêt porté à notre objet de recherche qui est un sujet récurrent en discussion dans le milieu choisi.

Les entretiens menés ont tout d'abord permis de découvrir la diversité de fonctionnement de nos cibles. Car, il existe plusieurs types de collectivités locales (Communes, Régions et Départements) avec aussi plusieurs variantes de tailles et de systèmes organisationnels.

Le questionnaire, s'il est légitime afin de généraliser des observations et des conclusions, ne pourra en aucun cas supplanter une analyse approfondie et personnalisée des cibles choisies. Sur le fond, les entretiens ont permis de mettre en exergue :

- Le rôle déterminant des élus et des cadres dans la gestion quotidienne des activités au sein des collectivités locales ;
- Le comportement des usagers et leur attente vis-à-vis des élus et des cadres ;
- La réaction des membres de la direction générale des collectivités locales concernant le processus du changement organisationnel dans l'optique du développement local.

Notre démarche centrale de collecte des données a été réalisée en deux temps :

- La première étape d'utilisation du questionnaire s'est faite par des entretiens semi directifs effectués auprès de 24 dirigeants et/ou responsables des services dans les collectivités locales ;
- La deuxième étape consiste à analyser minutieusement les entretiens pour faire sortir des items communs à tous les acteurs interrogés.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

1.1. La justification de l'approche et du type d'investigation

Nous désirons donner ici les raisons pour lesquelles nous avons adopté, d'une part, une approche hypothético-déductive et, d'autre part, une investigation de type transversale pour cette recherche.

1.1.1. L'approche hypothético-déductive

On distingue deux grandes approches des phénomènes par rapport auxquelles se positionne tout travail à prétention scientifique : l'approche déductive et l'approche inductive.

La logique inductive consiste à partir des observations particulières à donner à une certaine généralisation, c'est-à-dire visant à construire une théorie concernant le phénomène étudié pour l'ensemble de la population d'étude. Cette approche consiste à constituer des monographies servant de base à la théorisation ayant un certain degré de généralisation pour l'ensemble de la population à laquelle appartiennent les unités objets de ces monographies.

La logique déductive en revanche, consiste à générer un ensemble d'hypothèses à partir d'une ou plusieurs théories existantes et de vérifier leur validité par rapport aux données empiriques tirées de la population d'étude, c'est-à-dire, celle dans laquelle se manifeste le phénomène étudié. C'est donc une logique de vérification du degré de réalisme ou de prédiction des théories existantes, contribuant ainsi à l'évolution de la connaissance selon Popper (1998). Il faut ajouter qu'au-delà de la logique qui guide la démarche, on accepte aujourd'hui que le degré de quantification associé à chacune des logiques soit différencié et distingué de quatre stratégies de recherche en gestion, selon Bergadaa et Nyeck (1992).

Les quatre stratégies s'obtiennent lorsqu'on effectue une catégorisation du point de vue de la logique d'approche (inductive ou déductive) et du point de vue de type d'approche (quantitatif ou qualitatif).

La première stratégie de recherche est basée sur une logique déductive et une approche quantitative. Elle s'attache à déterminer si de nombreux objets représentatifs de l'univers de recherche possèdent bien les propriétés et les relations anticipées par le modèle, lesquelles donnent à la théorie son caractère explicatif et prédictif.

La deuxième stratégie de recherche est fondée sur une logique inductive et une approche quantitative. Elle a pour objet de trouver les relations spécifiques entre un grand nombre d'objets et de les décrire en un modèle qui soit généralisable à l'univers d'où sont issus les objets.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

La troisième stratégie de recherche est celle fondée sur une logique déductive et une approche qualitative et elle s'attache à expliquer les qualités de quelques objets et comportements réels suivant les relations prédéfinies par le modèle théorique.

Enfin, la quatrième stratégie de recherche est basée sur une logique inductive et une approche qualitative et elle a pour but de définir les qualités essentielles d'un objet, afin de comprendre à quel réseau de significations elles se rattachent.

Dans le présent travail, nous adoptons la troisième stratégie qui est donc sur une logique déductive et une approche qualitative. Ce faisant, nous partons d'un cadre théorique pour comprendre, vérifier et mesurer les liens entre les phénomènes à expliquer et les phénomènes explicatifs.

En fait, ce choix est dicté par nos objectifs de recherche qui sont à la fois la description des pratiques du changement organisationnel, leur explication et la mesure de leur impact sur la performance, le management et la gestion des ressources humaines. Il est également dicté par l'état des connaissances sur le sujet.

D'une manière générale, nous partons des connaissances concernant la gestion des collectivités locales et leur impact sur le management et la gestion des ressources humaines dans d'autres contextes. Nous enrichissons ces connaissances par celles constituées grâce à notre enquête exploratoire pour construire un modèle dont certaines des relations qu'il met en évidence doivent être testées à partir des données obtenues auprès des dirigeants d'un échantillon de collectivité locale du Nord.

Dans une telle approche, l'enquête exploratoire est d'une importance cruciale dans la mesure où elle permet d'envisager a priori dans quelle mesure la construction est plausible par rapport à la population d'étude.

En définitive, la démarche hypothético-déductive qui est la nôtre dans cette recherche et qui s'inscrit dans une stratégie de recherche basée sur une logique déductive et une approche qualitative, se justifie d'autant plus qu'il existe des connaissances bien établies sur le phénomène étudié même si elles sont faites plutôt dans d'autres contextes que le nôtre.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

1.1.2. Le type d'investigation

On distingue de façon générale deux types d'investigation : la recherche longitudinale et la recherche transversale.

La recherche longitudinale ou diachronique consiste à suivre les mêmes unités d'analyses d'un univers de recherche sur un horizon temporel nécessaire pour établir les liens de causalité entre le phénomène étudié et celui ou ceux qui l'expliquent. Dans une telle recherche, on doit saisir nécessairement les deux catégories de phénomènes à des moments de temps différents et suffisamment décalés pour que les mécanismes de cause à effet puissent se produire normalement.

En revanche, l'étude transversale ou synchronique consiste à saisir les deux catégories de phénomènes (expliqué et explicatif) au même moment du temps.

La question est de savoir comment choisir entre les deux modes d'investigation. A cet égard, l'objectif concernant la forme exacte de la relation de détermination ou l'identification du mécanisme de détermination entre le phénomène à expliquer et le phénomène explicatif est la contrainte essentielle de décision. En effet, pour avoir la forme exacte de la relation de détermination ou identifier les mécanismes de détermination entre les phénomènes, il faut établir une antériorité entre la survenance du phénomène explicatif et celle du phénomène expliqué.

Pour notre étude, il s'agit de mesurer la relation de détermination (degré de signification) entre les phénomènes étudiés, et non de rechercher la forme exacte de cette relation ou d'identifier les mécanismes de détermination. Autrement dit, c'est une étude de corrélation ou de cause à effet des phénomènes étudiés qui est notre préoccupation pour l'instant. Ceci non en raison de ce que l'investigation de type longitudinale exige un temps très long, mais parce que la mesure de la relation de détermination et donc une étude de corrélation est appropriée pour étayer l'idée développée dans le présent travail.

Ainsi, on peut mettre en relation le changement organisationnel des collectivités locales avec le système managérial et la gestion des ressources humaines ; les trois variables étant mesurées pour la même période ou au même moment. Notre propos est qu'une organisation adopte une pratique de management et de gestion des ressources humaines au-delà de trois années d'exercice si celle-ci soulève les problèmes dont elle peut trouver les solutions du moment où celles qu'elle peut rapidement apprendre et mettre en œuvre.

Ce faisant, l'analyse synchronique est le type d'investigation approprié pour apporter les réponses à notre question de recherche. Le problème étant celui de la connaissance des raisons pour lesquelles les collectivités locales auraient différents types de système managérial comme moyen de recherche de performance et surtout de vision des évolutions futur.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

En fait, il s'agit pour nous de vérifier dans quelle mesure certaines variables expliquent les évolutions de visions des collectivités locales et de mesurer, par ailleurs, le degré de signification de la relation entre ces variables.

Cet objectif de recherche justifie donc notre choix de l'analyse synchronique comme type d'investigation. Il reste maintenant à examiner la démarche d'échantillonnage qui est très importante dans la mesure où notre approche d'ensemble est celle de vérification d'hypothèses.

2. L'échantillonnage

La taille d'un échantillon pour le traitement qualitatif dépend de l'objectif poursuivi. Car un échantillon sera défini comme : « l'ensemble des éléments sur lesquels des données seront recueillies » (Thiétard, 2007, p.192). Le chercheur peut porter son attention sur un cas unique ou des cas multiples (Hlady-Rispal, 2002). Il peut aussi s'agir de cas multisites (Yin, 1994b ; Giroux, 2003). Quel que soit le nombre de cas retenu, ceux-ci se doivent d'être représentatifs et en nombre suffisant au regard des finalités de la recherche. Les choix effectués pour constituer un échantillon auront un impact déterminant tant en termes de validité externe que de validité interne de la recherche.

La validité externe concerne la possibilité d'étendre les résultats obtenus sur l'échantillon à d'autres éléments, dans des conditions de lieu et de temps différents. La validité consiste à s'assurer de la pertinence et de la cohérence interne des résultats par rapport aux objectifs déclarés du chercheur (Thiétard, 2007, p.193). Cet auteur ajoute toutefois que la validité de l'étude peut être reliée à trois caractéristiques de l'échantillon qui sont : la nature (hétérogène ou homogène) des éléments qui le composent ; la méthode de sélection de ces éléments et le nombre d'éléments sélectionnés.

Les différentes méthodes de sélection d'un échantillon peuvent être regroupées en quatre catégories. Ces catégories ne renvoient pas toutes aux mêmes modes d'inférence.

Pour Thiétard (2007, p.197), une première catégorie rassemble les méthodes dites probabilistes, ainsi dénommées dans la mesure où tout élément de la population présente une probabilité, connue a priori, et différente de zéro, d'appartenir à l'échantillon. Elles seules permettent d'utiliser les règles de l'inférence statistique.

La seconde catégorie poursuit l'auteur, correspond à la méthode des quotas, qui n'est pas une méthode d'échantillonnage probabiliste et ne permet donc pas, en toute rigueur, l'inférence statistique. Toutefois, indique-t-il, dans certaines conditions de mise en œuvre, la méthode de quotas s'apparente à une méthode probabiliste et par suite, on procède en pratique par inférence statistique.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

La troisième catégorie regroupe les méthodes de sélection de l'échantillon par choix raisonné fréquemment utilisées dans les recherches qualitatives. Contrairement aux méthodes probabilistes, où l'on recherche à éliminer la subjectivité du chercheur, les méthodes par choix raisonné reposent fondamentalement sur le jugement. Elles permettent de choisir de manière précise les éléments de l'échantillon afin de respecter plus facilement les critères fixés par le chercheur. Les résultats d'un échantillon sélectionné par choix raisonné peuvent se prêter à une généralisation de type d'analyse.

Enfin, les échantillons de convenance constituent le quatrième ensemble. Ils désignent les échantillons en fonction des seules opportunités qui se sont présentées au chercheur, sans qu'aucun critère de choix n'ait été défini a priori. Ce mode de sélection ne permet en aucun cas une inférence de nature statistique. Il ne garantit pas non plus la possibilité d'une inférence théorique, que seule une analyse a postériori de la convenance seront essentiellement utilisés en phase exploratoire, l'objectif n'étant que de préparer une étape ultérieure et non de tirer des conclusions. Dans ce contexte, un échantillon de convenance peut être suffisant et présente l'avantage de faciliter le recueil des informations souhaitées.

Au-delà des considérations matérielles, l'arbitrage en faveur d'une méthode doit s'appuyer sur les objectifs de l'étude. La méthode d'échantillon par choix raisonné nous a semblé appropriée pour notre recherche sur les collectivités locales parce qu'elle s'effectue selon des critères théoriques. En effet, « *les méthodes par choix raisonné reposent fondamentalement sur le jugement et se distinguent en cela des méthodes probabilistes dont l'objectif consiste précisément à éliminer cette subjectivité* » (Thiétard, 2007).

Pour cet auteur, les échantillons sélectionnés par choix raisonné, qu'ils soient quantitatifs ou qualitatifs, sont beaucoup plus fréquemment rencontrés que les échantillons probabilistes. Contrairement aux méthodes d'échantillonnage probabiliste, la constitution d'un échantillon raisonné ne nécessite ni procédure particulière, ni base de sondage. Les recherches qui ont recours à cette méthode s'attachent souvent davantage à établir ou tester des propositions théoriques qu'à généraliser des résultats à une population particulière. Par ailleurs Thiétard rajoute que pour les petits échantillons, une méthode par choix raisonné donne d'aussi bons résultats qu'une méthode probabilistes.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

2.1.1. L'univers d'étude

Cette étude porte exclusivement sur les Collectivités Locales du Nord de la France. Car, les collectivités locales sont des structures administratives distinctes des administrations de L'Etat, dirigées par des organes élus, qui ont en charge les intérêts de la population d'un territoire précis.

Une collectivité locale est classiquement définie par trois conditions :

- La personnalité morale : elle la distingue à la fois de l'Etat et des autres collectivités locales et lui permet d'agir en justice. Dans le cadre de la décentralisation, elle fait bénéficier la collectivité locale de l'autonomie administrative ; elle dispose ainsi de son propre personnel et de son propre budget ;
- Des compétences propres : elles lui sont confiées par le législateur (Parlement). Une collectivité locale ne détient pas de souveraineté et ne peut pas se doter seule d'organes nouveaux ;
- Un pouvoir de décision : il s'exerce par délibération au sein d'un conseil élu. Les décisions sont ensuite appliquées par les pouvoirs exécutifs locaux. Avec la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, les collectivités se voient reconnaître un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

L'administration territoriale de la république est assurée par les collectivités locales et par les services déconcentrés de l'Etat, indique l'article 1er de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. A côté des administrations déconcentrées de l'Etat, les collectivités territoriales (aussi qualifiées de « locales » en langage courant) jouent un rôle croissant dans l'administration du territoire. Avec le processus de décentralisation lancé en 1982, le pouvoir des élus locaux et des collectivités locales qu'ils dirigent s'est en effet considérablement développé.

La réforme engagée en 2003 marque une nouvelle étape. L'article 1er de la Constitution, qui rappelle notamment que « la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale », précise désormais aussi que « son organisation est décentralisée » (Loi constitutionnelle introduit de nombreuses évolutions pour les collectivités locales et ouvre la voie à d'importants transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités locales.

Le principe de libre administration des collectivités locales est inscrit à l'article 72 de la constitution : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils des élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ». Si le principe de libre administration des collectivités locales était déjà présent dans la Constitution, la reconnaissance constitutionnelle de leur pouvoir réglementaire est une innovation de la révision de 2003.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Si l'on considère que le management local, c'est la mise en œuvre et la gestion de l'ensemble des processus, procédures et outils permettant de rechercher la meilleure utilisation des moyens pour satisfaire au mieux les besoins des collectivités locales et de leur population, on peut estimer que l'enjeu global du management, c'est simplement de mieux répondre aux besoins. Pour ce faire, il existe, certes des contraintes, mais aussi des atouts qu'il ne faut pas négliger.

En ce qui concerne les contraintes, il y a particulièrement deux aspects :

- Un statut et une formation inadaptés de la fonction publique territoriale ;
- Un cadre comptable tout aussi inadapté à des méthodes modernes de gestion qui impliquent notamment la possibilité de recourir à des budgets d'activité.

En revanche, les atouts sont nombreux et ce sont :

- Un champ d'action et des conditions de gestion publique qui se rapprochent de celles de l'entreprise avec un territoire limité et déterminé, la maîtrise directe des objectifs et des moyens budgétaires, la globalité de l'action municipale ;
- La relation directe avec la population, ce qui permet de mieux appréhender les besoins dans leur évolution et de mieux maîtriser les résultats ;
- Une collaboration directe et permanente entre élus et techniciens sur le terrain, d'où une interaction constante entre appréciation des besoins, orientations politiques, avis techniques, mise en œuvre des moyens.

Il nous semble qu'aujourd'hui la recherche d'une plus grande efficacité du service public local nécessite, en termes de gestion ou de management, de progresser de manière significative dans quatre domaines :

- Mieux évaluer les besoins, c'est-à-dire mieux prendre en compte, au niveau des collectivités locales, l'analyse des besoins. La nécessité, à côté de l'irremplaçable approche pragmatique et politique des choses, de mettre en place des méthodes plus scientifique (sondage et les études locales des besoins), de développer la communication interactive, d'améliorer et de diversifier en quelque sorte les supports de la démocratie locale. Domaine qui va appeler dans les mois et les années à venir, des mutations profondes compte tenu de l'évolution de la nature des exigences et des vécus des populations.
- Mieux décider parce qu'il faut améliorer les processus décisionnels pour utiliser le mieux possible des moyens insuffisants à la satisfaction des besoins les plus prioritaires, pour s'adapter à l'évolution rapide de la vie locale. Un bon processus décisionnel est la garantie, non seulement de décisions rapides et efficaces, mais aussi de la pertinence des choix. Car, au cœur du processus décisionnel est posé le problème de la relation entre l'élu et le technicien. D'où l'importance croissante d'une bonne articulation entre la politique et l'administration. Sans pour autant

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

oublier, l'importance croissante du rôle à jouer de la direction générale et les cadres supérieurs dans la gestion de l'interface entre l'élu et l'administration. Pour cela, il faut donc un statut, une formation qui prenne pleinement en compte cette dimension essentielle des choses.

- Mieux gérer aussi les ressources humaines, c'est-à-dire donner aux collectivités locales la possibilité d'avoir un personnel mieux formé et plus responsable. D'où la nécessité de disposer de plus en plus de souplesse pour s'adapter aux réalités locales et aussi d'une meilleure formation des cadres territoriaux qui doit permettre de mieux prendre en compte les grands dossiers de la gestion locale, mais surtout mieux animer les équipes de travail, faire de chaque agent , un acteur à part entière de l'institution, ce qui signifie une formation spécifique adaptée à la gestion publique locale.

En dépit de ces différents constats, nous sommes amenés à insister sur la nécessité d'observer, d'analyser en permanence l'impact des actions menées sur le plan local pour les remettre en cause de façon à faire face dans de meilleures conditions à des besoins qui ont évolué ou à des nouveaux besoins. Nous constatons aussi la nécessité de mettre en place des méthodes d'évaluation, des outils qui permettent aux élus et à l'administration de disposer à tout moment des résultats obtenus par rapport aux objectifs.

2.1.2. L'unité d'enquête

Le choix de l'unité d'enquête est d'une grande importance parce qu'elle est différente de l'unité d'analyse. Il faut d'ailleurs souligner que l'unité d'analyse est ici l'unité objet de recherche et/ou d'étude. Cette unité est la collectivité locale du Nord.

Il s'agit alors d'une personnalité plutôt juridique ou d'une organisation et il est important de savoir qui peut fournir les informations la concernant dont nous avons besoin pour notre étude.

Nous avons pris en compte la possibilité de la détention de telles informations et la possibilité d'influencer les comportements stratégiques de l'organisation. Dans ces conditions, les membres du noyau stratégique de l'organisation apparaissent comme les seuls qui vérifient le mieux les deux considérations. C'est pour cette raison que notre questionnaire est destiné aux élus, aux cadres techniciens et aux agents qui ont des responsabilités tout ne tenant compte de leurs fonctions et de leurs compétences.

Cette décision est hautement stratégique car en élargissant ainsi l'éventail des répondants sans nuire à la qualité des informations recherchées, nous avons la possibilité de faire face aux non réponses qui tiendraient à l'emploi du temps souvent très chargé des Maires. Cet

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

élargissement ne pose, par ailleurs, aucun problème dans la mesure où les membres du noyau stratégique sont les personnes dont les perceptions influencent les choix stratégiques de l'organisation.

Beaucoup de nos interlocuteurs désirent une nouvelle organisation des collectivités locales parce que les fonctionnaires territoriaux ont souvent deux grandes causes d'inquiétude : les responsabilités pensant sur les cadres et la politisation des emplois fonctionnels, ces causes étant liées aux relations avec les élus.

L'implication des élus de plus en plus forte dans la gestion quotidienne des collectivités locales est dénoncée par de nombreux cadres qui réclament une clarification des compétences pour chacun et un vrai pouvoir de décision pour eux-mêmes.

A la longue, le système qui repose sur la cohabitation de deux acteurs ayant des logiques de fonctionnement différentes ne peut encourager l'évolution, le dynamisme et l'innovation. Car il est difficile de s'impliquer quand on est en permanence à anticiper et gérer les petits conflits quotidiens liés à ce manque de lisibilité.

Du côté des élus, on regrette souvent cet état de fait mais sans trop l'avouer ouvertement. En parler, serait en effet admettre qu'il y aurait interférence des fonctionnaires dans le processus décisionnel qui leur appartient de droit et cela n'est, pour eux, pas possible à admettre.

L'évolution en la matière viendra des cadres territoriaux et tout en validant régulièrement leurs propositions auprès de leurs élus, ils préciseront leur rôle de conseillers techniques et de force de proposition.

C'est avant tout en développant les procédures de concertation, en clarifiant la méthodologie, en proposant de multiples scénarios aux problèmes rencontrés qu'ils gagneront en crédibilité mais seront surtout reconnus comme des agents loyaux, au service d'une population et au service des élus que cette population aura choisis. C'est dans ce contexte que les collectivités locales doivent se définir une nouvelle voie. Année après année, mois après mois, cette nouvelle voie se précise par la pédagogie de l'action. Mais, la décharge de fonction est la conséquence la plus grave de cette situation parce que tout ce qui pourra permettre d'éviter une telle extrémité doit être envisagé. C'est le chantier en cours le plus important pour les collectivités locales et il passe forcément par la clarification du processus décisionnel. De sorte que l'on ne puisse reprocher à un cadre supérieur d'avoir collaboré sciemment et d'être devenu, aux yeux de tous, un agent politique du Maire en place alors qu'il n'aura eu le sentiment de n'avoir que rempli normalement et consciencieusement ses fonctions.

Malgré cette morosité ambiante, les collectivités locales restent encore largement attractives car on constate que lorsque l'on demande aux fonctionnaires de préfecture dans

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

quelle mesure ils sont prêts à passer du service de l'Etat à celui d'une collectivité locale, nombreux sont ceux qui répondent par l'affirmative.

SECTION 2 : LA COLLECTE DES INFORMATIONS ET LA VALIDITE DE LA RECHERCHE

L'expression « collecte » des informations est très peu appropriée en sciences sociales dans la mesure où chaque information est une construction. Ainsi, il est extrêmement important de préciser l'opérationnalisation des concepts, la structuration du questionnaire et le traitement attendu pour qu'on puisse apprécier la qualité de cette construction puisqu'en dehors des aspects statistiques de la précision de l'estimation, les biais tenant à l'instrument de mesure, à son administration et à son traitement peut remettre totalement en cause la validité d'une recherche.

1. L'instrument de mesure

Notre instrument de mesure est le questionnaire. Nous allons présenter, sa structure, le retour des questionnaires, la validité de la recherche et le traitement envisagé.

1.1. La présentation de notre questionnaire

Notre questionnaire comporte cinq parties : la première concerne les relations entre les élus et les cadres dans les collectivités locales. La deuxième concerne l'identification du rôle des élus, la troisième partie concerne les variables d'identification du rôle des cadres territoriaux, la quatrième partie met en exergue le système décisionnel des commissions techniques, de la direction générale des collectivités locales et du fonctionnement du Cabinet du Maire de la commune pour finir par la cinquième et la dernière partie qui s'intéresse à l'évolution du système managérial des collectivités locales en tenant compte de la gestion des ressources humaines.

Nous avons adopté cette structuration pour plusieurs raisons : d'abord parce qu'en commençant un questionnaire par des questions qui exigent moins de réflexion, cela est de nature à motiver le répondant à y répondre effectivement. A cet égard, les questions concernant les variables du modèle de recherche sont celles qui portent sur la perception du répondant et elles ne nécessitent pas un effort particulier de réflexion ou de souvenir. Ensuite, cette structuration par thème permet au répondant de trouver dans chaque

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

ensemble de questions une cohérence dans la mesure où le questionnaire est avant tout une forme de discours du répondant et le regroupement thématique est absolument nécessaire.

En effet, chaque groupe de questions permet au répondant de faire le tour complet d'un même sujet. Ainsi, chaque répondant aura à parler successivement du changement organisationnel des collectivités locales tels qu'il le perçoit, de ce que son collectivité fait en matière des relations entre les élus et les cadres territoriaux, de ce qu'ils représentent en termes des évolutions futures du management public territorial, de l'univers plus concurrentiel, de la territorialisation des politiques publiques et de la contractualisation pour finir sur lui-même. Du reste, nous avons regroupé dans chaque tableau, l'ensemble des questions constitutives de notre questionnaire en indiquant pour chaque variable les questions s'y rapportant. En d'autres termes, les tableaux ainsi élaborés donnent les objectifs pour chaque question ou groupe de questions de notre questionnaire.

Au total, le répondant était sollicité pour 47 questions. Ce nombre élevé des questions sont justifié par la complexité des variables à mettre en relation et surtout la complexité de la mesure de la nouvelle gouvernance des collectivités locales, d'autant qu'on ne saurait se limiter à la performance sans minorer considérablement le phénomène dans cette catégorie d'organisation.

Comme on peut le constater, plusieurs questions descriptives ont été introduites dans ce questionnaire. Leur objectif est d'appréhender certaines réalités ne relevant pas directement du test des hypothèses mais qui contribuent à décrire, d'une part les pratiques de la gestion des ressources humaines par un système managérial spécifique aux collectivités locales, et d'autre part, l'importance du changement organisationnel dans l'optique d'atteindre la performance et/ou des évolutions futures du management public territorial.

TABLEAU N°19 DES OBJECTIFS DES QUESTIONS

Variables observées	Questions correspondantes
Relations entre les élus et les cadres	Q1.1 ; Q1.2 ; Q1.3
Rôle des élus	Q2.1 ; Q2.2 ; Q2.3 ; Q2.4
Rôle des cadres	Q3.1 ; Q3.2 ; Q3.3 ; Q3.4 ; Q3.5 ; Q3.6 ; Q3.7 ; Q3.8 ; Q3.9
Système décisionnel	Q4.1 ; Q4.2 ; Q4.3 ; Q4.4 ; Q4.5 ; Q4.6 ; Q4.7 ; Q4.8 ; Q4.9 ; Q4.10 ; Q4.11
Evolution du management	Q5.1 ; Q5.2 ; Q5.3 ; Q5.4 ; Q5.5 ; Q5.6 ; Q5.7 ; Q5.8 ; Q5.9 ; Q5.10 ; Q5.11 ; Q5.12 ; Q5.13 ; Q5.14 ; Q5.15 ; Q5.16 ; Q5.17 ; Q5.18 ; Q5.19

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

En ce qui concerne la forme des questions, elles sont pour l'essentiel des questions ouvertes et ceci a été rendu possible grâce à l'étude documentaire et l'enquête exploratoire qui nous ont permis pour chaque question d'identifier le champ des réponses les plus probables. Ce type de questions facilite l'expression du répondant bien que présentant aussi l'inconvénient de suggérer des réponses à ce dernier.

En particulier, les questions visant à saisir les variables explicatives et expliquées, sont constituées d'items auxquels, le répondant exprime son degré d'accord ou désaccord sur une échelle d'intervalle à des points. Bien entendu, le codage des points de l'échelle tient compte de la nature positive ou négative de l'item.

Tout le questionnaire nécessite environ 45 minutes à 1 heure de temps au répondant pour apporter des réponses appropriées. Le questionnaire a été administré avec la présence systématique du chercheur, mais l'important est que les répondants n'ont pas reçu le questionnaire par courrier, sinon l'ont obtenu du chercheur, et ont répondu avec celui-ci présent, ce qui est gage de qualité des réponses.

1.2. L'administration du questionnaire

De nos jours, on distingue plusieurs modes d'administration du questionnaire parmi lesquels les enquêtes face à face, par voie postale, par téléphone, auto-administrée ou par internet sont les plus connues. Le choix d'un mode d'enquête dépend de plusieurs considérations, notamment le temps, le besoin en information, les échelles utilisées dans le questionnaire, la taille et la dispersion géographique de la population et donc des échantillons qu'on peut en tirer, etc. A cet égard, on peut retenir la formulation générale suivante :

- A un extrême, si l'échantillon est nécessairement étendu et si les informations recherchées sont relativement simples, le questionnaire postal s'imposera de lui-même.
- A l'autre extrême, si l'échantillon est étroit et l'information à recueillir complexe, c'est l'interview personnelle qui sera la solution. Cette règle de conduite générale ne prend en considération que la dispersion de l'échantillon et la complexité des informations. Il nous semble qu'un contexte comme le nôtre où les gens ne sont pas habitués à répondre aux questionnaires doit être pris en compte.

Pour ce qui est de notre étude, bien que le questionnaire ait été préparé pour être auto-administré, nous avons opté tout de même pour une enquête face à face. Ceci tient à plusieurs raisons dont nous présentons ici les plus importantes.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Premièrement, nous avons tiré notre échantillon que parmi les collectivités locales localisées dans la Métropole Lilloise dont nous avons eu des réponses favorables à nos demandes d'entretien le plus rapidement possible.

Deuxièmement, il faut tenir compte de la nature des questions qui imposent une rencontre personnelle du répondant et de l'enquêteur. Cette rencontre ne vise pas la compréhension de certaines questions du questionnaire, mais plutôt l'instauration du climat de confiance qui soit de nature à motiver le répondant à fournir les réponses le plus sincèrement possible et surtout à répondre à tout le questionnaire.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Tableau N°20 des entretiens menés lors de la phase exploratoire

Fonction de la personne	Nombre d'entretiens	Durée totale des entretiens
Directeur Général Adjoint, Délégué aux Ressources Humaines et Directeur des Emplois et Compétences (Collectivité locale A)	1	2 heures
Les représentants CGT de la collectivité locale A	2	2 heures
Le représentant CFDT de la collectivité locale A	1	1 heure
Le maire de la Ville de la collectivité locale C	1	1 heure
Le Directeur Général Adjoint des services fonctionnels de la collectivité locale C	1	2 heures
L'élue, 2e adjointe au maire de la collectivité locale C	1	1 heure 30 minutes
Chargée de mission et de Communication de la Direction des Ressources Humaines de la collectivité locale C	1	2 heures
Directeur Général des Services de la collectivité locale B	1	1 heure
Les responsables syndicaux CGT de la collectivité locale B	2	2 heures 30 minutes
L'élue, 2e adjointe au maire de la collectivité locale B	1	1 heure 30 minutes
L'élu, membre de la commission gouvernance et ressources, logements et transports de la collectivité locale B	1	2 heures
Maire de la Ville de la collectivité locale D	1	30 minutes
L'élu délégué au personnel de la collectivité locale D	1	30 minutes
Directeur des Ressources Humaines de la collectivité locale D	1	1 heure 30 minutes
Le représentant syndical UNSA Territoriaux de la collectivité locale D	1	1 heure 30 minutes
Directeur Général des Services de la collectivité locale E	1	1 heure
La représentante syndicale UNSA Territoriaux de la collectivité locale E	1	30 minutes
Maire de la Ville de La Collectivité locale F	1	30 minutes
Directeur Général des Services de La collectivité locale F	1	1 heure 30 minutes
L'élu délégué aux Ressources Municipales de La Collectivité locale F	1	2 heures
Maire de la Ville de la collectivité locale G	1	1 heure
Directeur Général des Services de la collectivité locale G	1	2 heures
TOTAL	**24 entretiens**	**31 heures**

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

2. La Validité de la recherche

La validité est le critère utilisé pour apprécier la qualité d'une recherche. Elle vise à indiquer dans quelle mesure la recherche est susceptible d'apporter des réponses pertinentes et dignes de confiance à la question de recherche. Elle se présente sous deux aspects : à savoir la validité interne et la validité externe.

2.1. La validité interne

La question de la validité interne porte sur le champ de l'étude et permet de s'assurer que les variations de la variable expliquée (variable dépendante) sont uniquement causées par celles de la variable explicative (variable indépendante).

Elle a donc trait à la solidité de la relation testée. Elle renvoie en effet à la qualité du modèle qu'on envisage de tester. A cet égard, aucun critère d'appréciation ne semble avoir fait l'unanimité et le débat oppose les tenants du réalisme à ceux de la capacité de prédiction. Mais, comme le souligne Moorthy (1993), le besoin de validité interne dans le modèle théorique n'implique pas nécessairement son réalisme. Ceci étant donné que le réalisme conduit à une tendance à vouloir trop détailler le modèle au détriment du principe de parcimonie.

Pour ce qui est de notre travail, il n'envisage qu'une relation d'association et ne s'inscrit pas dans une logique de causalité. En effet, une logique de causalité impose l'établissement de l'antériorité des phénomènes et surtout la maîtrise des autres facteurs susceptibles d'agir sur le phénomène expliqué ainsi que les variations de la variable explicative. Ceci n'est parfaitement concevable que dans le cas des expérimentations en laboratoire. Mais, il n'en demeure pas moins que le besoin de validité interne se pose dans notre modèle en termes de corrélation entre la variable expliqué et la variable explicative.

La validité interne cherche à dire si dans le cadre de notre échantillon, la variable expliquée a une relation d'association pertinente avec la variable explicative. Il s'agit de notre point de vue, d'un problème qui remonte à l'approche de la modélisation utilisée. A cet égard, une approche de modélisation peut consister à partir des cas pour construire un modèle explicatif du phénomène et, dans ces conditions, la pertinence de l'explication peut poser des problèmes parce que la construction peut comporter de nombreuses erreurs d'observation et d'appréciation.

En revanche, la modélisation peut être faite à partir d'une théorie et dans ce cas les erreurs sont en quelque sorte minimisées. C'est le cas de notre modélisation qui repose essentiellement sur les théories de l'action et de l'encastrement, puisque c'est sur ces bases théoriques que nous retenons les variables susceptibles d'influencer la variable à expliquer.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Dans ces conditions, la question de la validité interne de notre recherche se réduit à la confiance qu'on peut avoir en nos résultats et concerne beaucoup plus la réduction des effets d'instrumentation. Autrement dit, la question de la validité se réduit à celle de la validité de la mesure utilisée. Il est alors surtout question dans le travail, de tester la validité de notre instrument de mesure.

Dans la tradition sociologique classique de Max Weber, l'action se comprend à partir du sens que l'acteur donne à sa propre action. Rendre compte du changement dans les organisations, c'est rendre compte du sens que les acteurs lui donnent.

Il existe des situations de contrainte où les acteurs n'ont que le choix de Voice (la référence à la typologie de Hirschman qui parle de la prise de parole protestataire) par exemple lorsque les entreprises ferment et licencient.

Ce n'est pas de changements de ce type qu'il est question ici, mais de ceux qui sont généralement impulsés par les directions et pour lesquelles il est demandé aux acteurs de les mettre en œuvre, comme les changements technologiques, de métier, l'introduction des NTIC, d'outils de gestion, etc. Ces changements sont le quotidien du monde du travail. Ils ont toujours des difficultés à s'implanter et échouent plus souvent qu'ils ne réussissent.

Pour comprendre le concept de la validité interne dans une organisation et surtout par rapport à notre travail, nous sommes obligés de mettre en exergue le paradigme de l'individualisme méthodologique (IM) qui repose sur l'idée que le sens donné à l'action est central, que c'est lui qu'il faut explorer et dont il faut rendre compte. Pour cela, deux principes en constituent le fondement :

- « Le premier principe fondamental de la sociologie de l'action consiste à prendre au sérieux le fait que tout phénomène social, quel qu'il soit, est toujours le résultat d'actions, d'attitudes, de croyances, et généralement de comportements individuels.
- Le second principe, qui complète le premier, affirme que le sociologue qui veut expliquer un phénomène social doit retrouver le sens des comportements individuels qui en sont la source » (Boudon, 1992, p.22).

Rendre compte d'un comportement de rejet ou, à l'inverse, d'acceptation n'est possible que si ce comportement est considéré comme le résultat de décisions individuelles dont il faut trouver la signification. Ils aboutissent au rejet ou à l'acceptation à condition d'admettre que la rationalité est toujours limitée et l'information incomplète et que le marché fonctionne comme une institution.

Le paradigme de l'individualisme méthodologique se joint à la théorie de l'encastrement (Mark Granovetter, 1985,2000) pour souligner l'idée qu'on ne peut raisonner sur les comportements des individus ni seulement en termes d'intérêts individuels, ni seulement en termes de contraintes par les structures, mais qu'il faut prendre en compte les relations sociales concrètes et le contexte social dans lesquels les individus sont impliqués.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Selon ce paradigme de l'individualisme méthodologique encastré dans un contexte social particulier, la réussite d'un changement suppose d'une part que les salariés en lui donnant un sens, d'autre part que le contexte social institutionnel garantisse que ce sens sera respecté

2.2. La validité externe

La question de la validité externe se pose en termes de degré de généralisation des résultats à la population étudiée. Bien que la tendance soit à considérer la taille de l'échantillon et la représentativité comme les points focaux de la question de la validité externe, il n'en demeure pas moins que le contexte d'étude en général et l'opérationnalisation des variables constituent autant de préoccupations importantes en matière de généralisation des résultats d'une recherche. C'est une préoccupation qui ne peut trouver la solution qu'à travers la reproduction de l'analyse dans les mêmes conditions pour apprécier la convergence des résultats.

La préoccupation de la validité externe consiste à se questionner sur la représentativité des unités d'analyse, de la qualité de l'instrument de mesure et du réalisme des caractéristiques des variables indépendantes.

Pour ce qui est de la représentativité des unités d'analyse, malgré le caractère non exhaustif de notre base d'échantillonnage, la présence dans l'échantillon aléatoire que nous avons obtenu des collectivités locales des autres régions de la France avec différents types de managements, est gage de la validité externe. Pour ce qui est de la variable indépendante, nous avons conformément à la littérature, réalisé une opérationnalisation en tenant compte de la réalité de ces organisations. Ce qui fait que nous avons opérationnalisé le concept du management communal en tenant compte de cette réalité.

Ainsi, le plan de notre recherche tel que nous l'avons présenté, tient compte des précautions nécessaires pour réduire les erreurs des erreurs qui peuvent nuire à la fois à la validité interne et externe de notre recherche.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

3. La condensation des données

La condensation des données est une étape visant à donner une représentation résumée et facilement accessible des entretiens (Miles et Huberman, 1991). Elle participe à l'analyse des entretiens, c'est-à-dire au repérage des régularités au regard de la question de recherche. La condensation permet également l'appropriation des entretiens et facilite le travail d'analyse ultérieur. Elle débouche sur l'identification de thèmes idiosyncrasiques abordés et de quelques éléments de contenu non codés relatifs à ces thèmes. Cette condensation doit rester proche des termes utilisés par les répondants pour ne pas associer immédiatement leurs propos à des catégories prédéterminés. Elle fixe les impressions et réflexions et les rend disponibles pour une réflexion et une analyse ultérieure.

En effet, l'avantage des données qualitatives est leur forte capacité heuristique (Wacheux, 1996 ; Hlady-Rispal, 2002 ; Miles et Huberman, 2003). Miles et Huberman (2003, p.11) pensent ainsi que ces données permettent au chercheur de proposer des « explications riches et solidement fondées de processus ancrés dans un contexte local ». A contrario, elles présentent deux inconvénients majeurs car elles peuvent rapidement devenir volumineuses et ne forment pas un ensemble cohérent, accessible et explicatif d'une problématique de recherche (Wacheux, 1996).

Les données recueillies à l'état brut ne permettent pas de produire une analyse directe. Ainsi, pour que les données fassent sens, le chercheur doit « parcourir » la masse des données qualitatives recueillies afin d' « en extraire des segments codés et en tirer des conclusions » (Miles et Huberman, 2003, p. 174). Selon les auteurs, il s'agit donc d'un processus de « sélection, centration, simplification, abstraction et transformation des données brutes » (Miles et Huberman, 2003, p.29).

Il existe plusieurs méthodes de traitement des données en cours de collecte qui sont décrites par Strauss et Corbin (1994) et Miles et Huberman (2003) telles que les fiches de synthèse de réunions et d'entretiens, les mémos, la rédaction intermédiaire du cas et enfin, le codage.

Le codage a pour objectif de « classer les unités (mots, ensemble de mots, phrases, paragraphes) dans des catégories, pour in fine, faire sens, sens qui s'entend au regard des questions que le chercheur se pose » (Allard-Poesi, 2003, p.258). Il s'agit donc d'une étape visant à préparer l'ensemble des données recueillies pour mieux les analyser. Ce codage des données implique de préciser l'unité de codage retenue et d'élaborer le support de l'analyse.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

3.1. L'unité de codage

Le principe du codage est de rassembler des unités de sens sous des thèmes assortis d'un code. « Le concept devient un thème et les réponses organisent différentes modalités » (Wacheux, 1996, p. 235). Quant aux codes, ils « sont habituellement attachés à des segments de taille variable – mots, locutions, phrases ou paragraphes entiers – connectés ou déconnectés d'un contexte spécifique » (Miles et Huberman, 2003, p.112). Les outils et les techniques d'analyse de contenu sont nombreux, manuelles ou informatisées. La volonté de comprendre formellement, au-delà des mots, le sens que les acteurs donnent à leurs actes constitue la position heuristique de cette étape. L'analyse des communications révèle des « bulles de sens » (wacheux, 1996, p.236). Le discours peut être déconstruit selon des modules homogènes, en quelque sorte à partir des contenants. Les techniques permettent de repérer les bulles, de les comprendre et de proposer une structure explicative d'ensemble.

L'analyse du sens procède donc d'un double processus. D'une part, le repérage des bulles réduit les données à des signifiants. Le discours est codé pour être catégorisé. D'autre part, l'inférence l'enrichit par une explication.

Cependant, David (2004) rappelle que « si la contextualisation est indéniablement la force de l'étude de cas, il convient d'être capable non seulement de décrire précisément ce contexte mais aussi et surtout de « dire de quel contexte il s'agit ». Il ajoute que « c'est uniquement ainsi que le processus de transposition des résultats pourra être effectué ».

A ce propos, cet argument contextuel abordé précédemment revient lorsque cet auteur postule que l'utilisation d'une stratégie d'étude de cas est supportée par des postulats épistémologiques et théoriques fondamentaux :

- En premier lieu, les situations sociales sont en grande partie dépendantes du contexte. La recherche met en évidence des explications locales valides. Un travail sur les régularités ne peut débuter qu'avec les causalités récurrentes démontrées par des études contextuelles accumulées.
- En deuxième lieu, même s'il existe des déterminismes sociaux, ils ne peuvent se réduire à des causalités linéaires, même probabilistes. Le contexte, l'environnement local spécifique, l'histoire et les compétences sont propres à chaque situation de gestion et l'expliquent. Pour être fidèle, toute recherche doit d'abord distinguer les particularismes du général.
- Enfin, les acteurs ne sont pas substituables. Leurs modes d'appréhension de la réalité et d'action résultent d'une combinaison des intentions, des capacités d'actions et de contraintes perçues. La prise en compte de l'ensemble de ces dimensions se révèle donc déterminante pour établir les explications des phénomènes observés.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Le codage des données consiste à analyser les données afin d'identifier les processus de changement organisationnel des collectivités locales. Elle est l'étape de la recherche qui consiste à donner du sens aux matériaux empiriques (Corbin et Strauss, 2008) à travers le processus de codage (Miles et Huberman, 1994 ; Allard-Poesi, 2003).

Nous avons donc codé les entretiens afin de retracer le processus des changements dans un ordre chronologique en identifiant le début, le milieu et la fin de chaque processus (Langley, 1999 ; Pentland, 1999).

Le processus de codage suit plusieurs étapes comme le montre le tableau suivant. Il convient dans un premier temps de définir des codes (ou catégories) (Miles et Huberman, 1994 ; Allard-Poesi, 2003). Il existe deux méthodes alternatives pour ce travail. La première consiste à élaborer une « liste de départ » de codes à partir du cadre conceptuel avant de commencer la collecte de données (Miles et Huberman, 1994). La méthode alternative consiste à proposer ses propres codes qui émergent du terrain, c'est pour cela qu'on parle alors de codes *In Vivo* (Corbin et Strauss, 2008 ; Charmaz, 2009 ; Locke, 2008).

Nous avons établi une liste de codes à partir de notre cadre conceptuel. Cette liste a évolué au cours de la recherche et nous avons notamment ajouté de nouveaux codes après le recueil des données puis leur avons donné une définition claire (Miles et Huberman, 1994).

Nous avons choisi entre autre les unités de sens étant donné que nos questions de recherche requièrent de mener une analyse thématique afin de caractériser le processus de déploiement des capacités dynamiques de changement dans l'objectif de comprendre les mécanismes à l'origine de la modification éventuelle du système managérial de la Gestion des Ressources Humaines dans les collectivités locales.

La dernière étape du codage consiste à ranger les différentes unités d'analyse dans les codes définis au préalable. Ainsi, nous avons choisi de procédé par le codage descriptif (Miles et Huberman, 1994) afin de reconstituer l'historique de chaque changement et d'en décrire les principales phases. Pour ce faire, nous avons tout d'abord coupé les extraits qui renvoyaient aux différentes phases du processus des changements. Nous avons ensuite rangé ces extraits dans un ordre chronologique afin de rechercher l'historique de chaque changement. Enfin, nous avons attribué un code à chaque extrait ou phase.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Tableau N°21 - Synthèse de l'exercice de codage

Etapes de codage	Démarche suivie
Etapes préliminaires	Définition des codes a priori à partir du cadre conceptuel
	Attribution d'une définition claire à chaque code
	Choix des unités d'analyse : unité de sens
L'exercice de codage	Coupage des extraits des entretiens renvoyant aux différentes phases du processus de changement
	Rangement des extraits dans l'ordre chronologique selon la grille d'analyse
	Attribution d'un code à chaque extrait
Les résultats du codage descriptif	Reconstitution de l'histoire de chaque changement

Le tableau suivant illustre le codage descriptif pour le changement relatif à la transformation du management humain des collectivités locales.

Tableau N°22 d'illustration d'un codage descriptif

Changement	Extrait	Code
Transformation du management humain	**«** *La transformation du management humain des collectivités locales est due à l'évolution des activités qui nécessite son recadrage stratégique entraînant une redéfinition progressive des structures, l'engagement de nouvelles catégories de professionnels et une redistribution des rôles et des activités ».*	Identification d'une faiblesse de stratégie managériale dans la majorité des collectivités locales.

Le codage descriptif nous a permis de retracer l'historique des changements organisationnels dans les collectivités locales. Ces changements ont fait l'objet d'une analyse rédigée en caractérisant chaque phase du processus de changement par des récits issus des entretiens.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- **La comparaison des processus de changements**

Nous avons comparé ainsi le processus des différents changements à l'intérieur de chaque catégorie de changements au sein de chaque collectivité locale ainsi que les résultats en termes d'une logique de développement territorial. Lorsque le processus entre les différents changements étaient similaires ou quasiment similaires en termes de contenu des phases, qu'il y avait un lien entre les différents changements et que chaque changement induisait la modification du système managérial en faisant recours à d'autres compétences, et nous avons conclu qu'il s'agissait d'une logique d'action de développement. Ce qui nous a conduits dans un premier temps à identifier quatre (4) positionnements d'une logique d'action de développement territorial :

- Les administrations publiques territoriales
- Les entreprises traditionnelles
- Le fonctionnement des collectivités locales
- Le fonctionnement des entreprises modernes.

Après avoir identifié les quatre positionnements d'une logique d'action de développement territorial ; nous avons ensuite cherché à caractériser leur processus de déploiement. Pour ce faire, nous avons regroupé les codes descriptifs caractérisant chaque phase du processus de mise en œuvre des changements en codes supérieurs (appelés *méta codes par Miles et Huberman, 1994). Ce travail a été réalisé par* les quatre positionnements d'action logique de développement. Le libellé des *métas codes* a été choisi en fonction des concepts compris dans notre grille d'analyse.

Les métas codes réfèrent donc des phénomènes récurrents et nous permettent de caractériser le processus du changement organisationnel dans la logique d'action du développement territorial.

Le tableau suivant va illustrer le codage pour la phase d'intégration en amont.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Tableau N°23 d'illustration de regroupement de codes descriptifs en méta code

Phase d'une logique de développement territorial par intégration en amont	**Mise en oeuvre1 : La transformation du management humain**	**Mise en œuvre 2 : Le lancement de nouveau système managérial**	**Mise en œuvre 3 : Le développement territorial**
META CODE	CODES DESCRIPTIFS	CODES DESCRIPTIFS	CODES DESCRIPTIFS
Identification d'un processus de changement du système de management public territorial par une intégration en amont afin d'analyser les résultats par rapport aux administrations d'Etat mais aussi par rapport aux entreprises.	Identification de dysfonctionnement du système bureaucratique dans les collectivités locales. Identification de besoin de développement du territorial.	Identification d'un caractère d'intérêt général qui oblige à un certain recul pour agir de manière durable et globale. Identification de besoin d'agir non pas ponctuellement mais en intégrant des évolutions à moyen terme de son environnement et de manière globale.	Identification d'une faiblesse organisationnelle générale poussant à réaffirmer la finalité sociale des collectivités locales en essayant d'adapter les outils de développement à cette finalité.

Nous avons ensuite comparé le processus du changement organisationnel dans chaque collectivité locale et avons identifié des métas codes communs à chaque processus de changement. Ceci nous a donc permis d'identifier des thèmes qui caractérisent les différentes phases du processus de changement organisationnel.

Les différents thèmes sont :

- Les stratégies d'adaptation des individus au changement
- Les besoins des agents au cours des phases de changement.

Nous allons présenter dans la partie du résultat l'importance des quatre (4) positionnements d'une logique de développement en montrant qu'elles remplissent bien les critères de notre définition.

Suite à ce codage descriptif, nous avons effectué un codage thématique afin de lier chaque phase du processus de déploiement des capacités dynamiques de changement à une cause ou une explication (Miles et Huberman, 1994). Pour ce faire, nous avons cherché à identifier les causes ou les explications des actions mises en œuvre dans chaque phase du processus de déploiement des capacités dynamiques du processus de changement. Ceci nous a amené à identifier des thèmes. Par exemple, pour la capacité dynamique d'intégration en amont, nous avons identifié les actions qui interviennent dans la phase d'identification d'une opportunité.

Ainsi, nous avons identifié les dysfonctionnements du système bureaucratique dans les collectivités locales, le besoin de développement du territoire local, le besoin d'agir non pas ponctuellement mais en intégrant des évolutions à moyen terme dans son environnement et de manière globale, la faiblesse organisationnelle générale poussant à réaffirmer la finalité

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

sociale des collectivités locales en essayant d'adapter les outils du développement à cette finalité.

L'analyse des activités est facilitée par un enregistrement automatique des données relatives aux différentes activités réalisées dans le domaine du management humain, cela est identifié suite à une remontée d'information au niveau de la direction générale.

Les informations identifiées émanent des échanges avec les agents et/ou employés des collectivités locales. Ceci nous a amené à dire que l'analyse des activités et les remontées d'informations nécessitent la mise en place d'un recueil d'information. Le thème identifié est le recueil d'information.

Le tableau suivant illustre ce codage pour quelques phases de la capacité dynamique d'intégration en amont.

Tableau N°24 d'illustration du codage thématique consécutif à la collecte des données lors de la phase d'enquête et de contrôle.

Phases	Actions	Causes ou explications	Thèmes
Identification d'une opportunité de développement	*Identification des dysfonctionnements du système bureaucratique*	*Analyses des activités facilitées par un enregistrement automatique des données relatives aux activités du management humain*	**Recueil d'informations**
	Identification des besoins de développement du territoire local	*Identification de besoin d'agir par des évolutions à moyen terme*	
Saisir l'opportunité	*Définition des caractéristiques des stratégies de développement*	Volonté de se différencier des autres par des nouvelles méthodes de fonctionnement	**Analyse stratégique de différenciation par une capacité d'expérimentation**
	Recherche de nouvelles méthodes de management humain par la direction générale	*Volonté de gagner la confiance des agents dans l'exercice de leur fonction*	**Proximité de la direction générale avec les usagers et les agents dans les services avec la liberté de travailler**
Structuration des ressources	*Prendre du recul pour agir de manière durable et globale en tenant compte de l'intérêt général*	*Savoir-faire en termes de créativité par une nouvelle vision de la société*	**Construction des ressources en interne**
Création des compétences	Recrutement basé sur des critères de spécialités propre à certains domaines	*Volonté de gagner du temps dans la mise en œuvre du changement organisationnel*	**Recrutement relationnel**

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Ce codage a été effectué par chaque capacité dynamique du processus de changement organisationnel. Nous allons ensuite les comparer entre elles.

- **Comparaison des capacités dynamiques du processus de changement organisationnel**

Suite au codage thématique, nous avons comparé les capacités dynamiques du processus de changement organisationnel. Cette comparaison nous a permis d'identifier des pratiques organisationnelles et des principes directeurs transversaux de fonctionnement. Les pratiques organisationnelles sont le recueil d'information et l'analyse stratégique des activités des agents de terrain. Les principes directeurs de fonctionnement sont la capacité d'expérimentation des agents, la construction des ressources humaines en interne, la stratégie de différenciation des activités, le recrutement relationnel et la proximité de la direction générale avec le terrain.

La présence des pratiques organisationnelles dans toutes les capacités dynamiques ainsi que la présence des principes directeurs nous a amené à conclure qu'il s'agissait bien de la manifestation d'une capacité dynamique du processus de changement organisationnel de niveau supérieur.

Nous avons ensuite cherché à mettre en relation les thèmes identifiés pour chaque niveau des capacités dynamiques (Miles et Huberman, 1994). Cette mise en relation montre que le recueil d'information et l'analyse stratégique favorisent l'identification des opportunités de changement. Les principes directeurs de fonctionnement impactent les phases qui permettent de mettre en œuvre le changement organisationnel notamment saisir l'opportunité, la structuration des ressources internes, la création des compétences.

La mise en relation des différents thèmes des capacités dynamiques du processus de changement organisationnel nous a permis d'identifier les composantes de la capacité dynamique de niveau supérieur qui sont l'identification des nouvelles opportunités, la réussite de l'expérimentation et l'apprentissage post-expérimentation.

- **Validation interne des données**

Lors de la phase de l'enquête et de contrôle, nous avons cherché la validité des données au moyen de trois techniques. Pour cela, nous avons eu recours aux mêmes techniques que celles utilisées lors de la phase exploratoire. Tout d'abord, nous avons interrogé les acteurs organisationnels directement impliqués dans les processus de changement. Ensuite, nous

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

avons triangulé avec les données des entretiens de l'observation. Enfin, nous avons fait une synthèse de ce qui avait été dit lors des entretiens en énonçant à nos interlocuteurs le processus de mise en œuvre de la capacité dynamique de changement afin de valider le processus. Ceci nous a permis de valider nos analyses consécutives à la phase exploratoire auprès de plusieurs acteurs organisationnels.

3.2. L'utilisation du logiciel Nvivo

Le processus de notre analyse thématique repose sur une démarche de décontextualisation, de regroupement et comparaison des informations émergeantes de l'interprétation des résultats. Pour faciliter ce processus, nous avons utilisé le logiciel d'analyse Nvivo 8.

Le choix du logiciel nous a paru évident car il permet de réaliser une analyse thématique de manière polyvalente : tantôt déductive en ayant, préalablement à l'analyse, identifié des thèmes issus de la littérature à repérer dans le corpus et tantôt inductive, en partant du corpus pour générer des thèmes (Descheneaux, 2007). Ce logiciel est reconnu comme étant bien adapté pour les recherches visant la construction théorique (Bournois etal., 2002). De plus, ce logiciel permet de manipuler une masse importante de documents hétérogènes de façon itérative pour étudier dynamiquement la complexité d'un corpus (Fallery et Rodhain, 2007) et donne la possibilité de retrouver immédiatement les passages des textes codés et d'effectuer des annotations et commentaires tout au long de l'analyse (Trebucq, 2005).

Le principe de l'analyse du logiciel Nvivo 8 s'inscrit dans une démarche de démarche de décontextualisation et de recontextualisation du corpus. La décontextualisation consiste à sortir de son contexte un extrait d'un texte afin de le rendre sémantiquement indépendant, dans le but de créer des catégories ou des thèmes regroupant tous les extraits traitant d'un sujet en particulier. Les extraits ainsi regroupés forment les codes. En ce qui concerne la recontextualisation, elle est obtenue en amalgamant les codes ou les catégories préalablement décontextualisés pour en faire un tout intelligible et porteur de sens (Descheneaux, 2005).

Dans l'étape 1, le logiciel Nvivo 8 permet de déstructurer l'ensemble des documents (entretiens, documents écrits, notes de terrain, etc.) qui constitue le corpus global en le découpant en unités de sens (Thèmes). A chaque fois qu'un thème est repéré, il s'agit de placer l'ensemble des extraits rattachés à ce thème à un même endroit, on procède ainsi au codage du texte (étape 2). Chaque document est donc déstructuré pour construire une nouvelle structure qui les intègre. Il s'agit de la reconstruction ou recontextualisation du corpus. Mais cette étape n'est pas la dernière, en effet, il est aussi possible de recoder les extraits reconstitués (figurant dans le dernier bloc du schéma) de manière à affiner l'analyse

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

réalisée (Descheneaux, 2005, p.5).Pour notre codage, nous avons créé des codes a priori de l'analyse que nous appelons TREE NODES (dans le langage Nvivo). Ces codes sont issus de nos guides d'entretiens en lien avec nos questions de recherche et réalisés à partir de la revue de littérature. Cette première technique est privilégiée par Miles et Huberman (2003). Par la suite, nous avons défini les codes pendant le processus de codage. Ces codes, que nous appelons Free nodes, sont directement issus de l'analyse des documents et des entretiens : ce sont des codes émergents du terrain selon l'approche de Strauss et Corbin (1990).

- Création de Tree Nodes par la technique de Miles et Huberman

Les thèmes préalablement définis dans nos guides d'entretiens (contexte, contenu et processus) ont été codifiés en tant que Tree nodes dans le logiciel. Ensuite, le codage a consisté à lier les extraits des documents aux codes correspondants. Autrement dit, lors de la lecture des documents, nous avons ramené au même endroit toutes les informations sur un même thème. Les Tree nodes sont hiérarchisés sous la forme d'une structure arborescente ou arbre généologique, d'où le nom Tree nodes.

A partir de la base de l'arbre ont été rattachés différents codes, que nous appelons PARENT NODES (codes principaux), chaque code a ensuite donné lieu à des codes secondaires (Child nodes), qui à leur tour ont été subdivisés en codes tertiaires.

- Création de Free Nodes par la technique de Strauss et Corbin

Ce type de codage est réalisé de manière inductive, c'est-à-dire que les codes ont émergés du corps lui-même. Au fur et à mesure de l'analyse du corpus, nous avons créé des codes libres (Free nodes) en sélectionnant le texte du passage en question, puis en codant la sélection dans un nouveau code. Ce codage est beaucoup plus précis que le premier car presque à chaque extrait, on a décrit ce que l'interviewé était en train de dire précisément à ce moment-là. L'avantage de ce codage est de rester très près des propos des interviewés sans oublier certaines informations. Ce codage est davantage ancré dans les faits (Descheneaux, 2005). Cette technique de codage, qui s'apparente à celle décrite par Strauss et Corbin (1990), nous a permis de compléter notre liste de codes.

Face au nombre important de codes libres obtenu en cours d'analyse, il nous est apparu opportun de convertir certains codes (Free nodes) en codes hiérarchisés (Tree nodes). En effet, lorsqu'on code de façon inductive chaque document ou entretien, on peut se retrouver avec un grand nombre de codes libres. Ces codes libres sont classés par ordre alphabétique sans aucun lien entre eux. D'où l'intérêt pour notre analyse de les classer par thèmes, donc en codes hiérarchisés. Ce fut, par exemple le cas du code « responsable de proximité » que nous avons intégré dans « encadrement » qui lui-même fait partie du code « interne ». Ce dernier intègre le code hiérarchique « contexte ». En effet, selon les propos des interviewés, le responsable de proximité est celui qui, en contact direct avec les

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

techniciens, évalue par interaction leurs compétences. Donc, il nous a semblé pertinent de faire ce regroupement. Nous avons ensuite vérifié le contenu de chaque code pour nous assurer que les informations codées correspondaient au code défini.

Nous avons donc obtenu un processus de changement organisationnel constitués de différentes phases. Ainsi, nous avons veillé à ce que le libellé de chaque phase tienne compte non seulement de l'action intervenant dans la phase mais également de son contenu.

Le codage nous a permis de retracer les éléments de contexte qui permettent de justifier des pratiques du changement organisationnel et d'y voir un bon moyen de management de la gestion des ressources humaines dans le collectivités locales. Ainsi, nous avons ensuite établi des modèles à partir des codes hiérarchiques contexte, contenu et processus.

La condensation des données consiste à rendre plus accessible les données recueillies avec pour objectif ultérieur de préparer l'étape d'analyse. Pour cela, nous avons eu recours à un outil informatique pour cette étape. Le logiciel Nvivo 8 qui nous a permis à partir du contenu de notre recherche, de mieux regrouper l'information en catégories en fonction de notre objet de recherche. A l'issue du codage effectué par cet outil, nous avons pu élaborer des modèles sur la base des trois principaux nœuds hiérarchiques que sont le contexte, le contenu et le processus. La création de ces nœuds est en rapport avec notre cadre théorique.

Par conséquent, nous avons veillé à ne pas modifier le sens du texte lors de cette étape de codage, c'est pourquoi, nous nous sommes assurés de la fiabilité de notre codage. Puis, nous avons questionné la validité de notre recherche, c'est-à-dire l'indice de valeur de la qualité de notre recherche. Sur ce plan, nous avons suivi les recommandations de (Yin, 1989 ; Guba et Lincoln, 1994 ; Miles et Huberman, 2003) sur leurs critères spécifiques d'évaluation liés à la validité et à la fiabilité.

Une fois cette phase de codage entamée, nous procéderons à l'analyse du processus du changement organisationnel. Cette analyse permettra de révéler les dimensions structurantes autour desquelles les acteurs organisent leurs représentations en matière de la gestion des ressources humaines.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

3.3. L'analyse du processus de changement organisationnel des Collectivités locales de notre échantillon.

Nous désirons à travers cette partie soumettre à l'examen le processus du changement organisationnel dans les Collectivités locales en mettant en exergue le management de la gestion des ressources humaines. Pour chaque cas, nous avons identifié les relations entre les variables de contextes et ceux de processus.

Nous faisons ici un rappel des cas étudiés :

Collectivités	Population
Collectivité locale A	280.647 habitants
Collectivité locale B	95.026 habitants
Collectivité locale C	92.018 habitants
Collectivité locale D	63.844 habitants
Collectivité locale E	39.591 habitants
Collectivité locale F	22.477 habitants
Collectivité locale G	11.707 habitants

Chaque étude de cas présente le contexte externe dans lequel les collectivités opère, suivi du contexte interne – activités, orientations stratégiques, mode d'organisation et de gestion de la collectivité sans pour autant oublier les pratiques de la gestion du management humain à partir desquelles nous analysons le lien avec le contexte du changement organisationnel (Contenu).

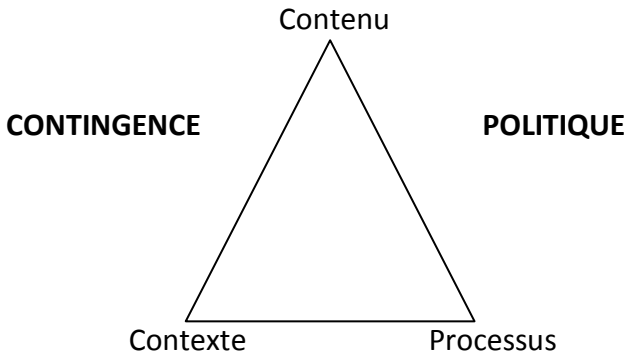
Une fois ces éléments présentés, nous tenterons de reconstituer le processus. Il apparaît qu'un processus de changement est bien autre chose qu'une série d'étapes linéaires dont le déroulement peut être prévu (Brouwers et al, 1997). Les cas étudiés illustrent combien le processus résulte d'un entrelacement permanent entre action et éléments de contexte en évolution. En fonction de leurs représentations convergentes, divergentes voire conflictuelles, les acteurs donnent sens à un contexte, le construisent en agissant, alors que dans le même mouvement, leur action est contrainte par un contexte en transformation.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Nous verrons comment les acteurs au sein d'une organisation comme une collectivité locale s'approprient et en définitive, construisent par des interactions le changement organisationnel. Pour cela, nous allons nous appuyer sur des explications spécifiques à partir des différents modèles du changement dont l'articulation se fera comme dans le schéma ci-dessous.

SCHEMA N°12 SUR L'ARTICULATION DES MODELES DANS UNE PERSPECTIVE CONTEXTUALISTE



INCREMENTALISTE

Les sept études de cas que nous avons menées illustrent combien le processus de gestion du changement organisationnel résulte de nœuds permanent entre actions, interactions et éléments de contexte en évolution. Nous allons rechercher des éléments de compréhension dans la stratégie de gestion des ressources humaines conduite par les différentes collectivités locales.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

3.3.1. La stratégie de la gestion des ressources humaines dans le processus du changement organisationnel : Le cas de la collectivité locale. (A)

La Collectivité locale A compte en tout 4415 agents permanents inclus comme les fonctionnaires territoriales, les contractuels, les personnels détachés payés par la ville, les assistantes maternelles, les non titulaires sur les emplois du Cabinet et les effectifs en situation de maladie ; hors les élus, le personnel d'insertion sur les contrats d'insertion et hors CCAS et les caisses des Ecoles.

➢ Le contexte sur le plan interne

La Direction des Ressources Humaines de Collectivité locale A est subdivisée en 5 sous-directions avec des pôles repartis de la manière suivante :

1. La Direction des Emplois et Compétences qui sont subdivisées en deux services composés de 5 pôles suivants :

- Service de Développement des Compétences avec deux pôles d'activités
- Pôle formation
- Pôle accompagnement des projets professionnels et des situations sensibles
- Service de Recrutement – Mobilité et Insertion regroupant trois pôles d'activités :
- Pôle de Recrutement Permanent – Mobilité
- Pôle de Recrutement Temporaire
- Pôle d'Insertion – Apprentissage – Stages

2. La Direction de l'Administration du Personnel regroupant en son sein deux services et deux pôles :

- Service de gestion Statutaire
- Pôle coordination de la paie
- Pôle Paie-Carrières-Culture-Qualité de la Vie-Direction générale-Cabinet
- Service des Retraites et de la Protection sociale

3. La Direction des relations sociales et du Travail subdivisée en plusieurs services et pôles suivants :

- Service chargé des projets
- Service vie au travail avec les pôles susmentionnés :
- Pôle santé au travail avec la Médecine du travail

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- Pôle conditions de travail basé sur l'ergonomie
- Pôle Mission handicap qui est une création récente avec l'accueil et le suivi des personnes handicapés

- Service social du personnel
- Service du restaurent municipal
- Service du comité des œuvres sociales (C.O.S.)
- Service moyen de l'exécutif qui regroupe tous les assistants des élus.

4. La Direction des Ressources et Prospectives (Création récente) est divisée en deux services et deux pôles dont :

- Service Projets et Organisation avec deux pôles :
- Pôle Organisation-Qualité-SIRH
- Pôle Accueil AllÔ RH
- Service budget et effectifs qui s'occupe de la création des postes de travail et des remplacements par rapport aux besoins du personnel.

5. Enfin, la Direction de la communication.

Dans ce contexte, il y a un fort choix politique dans la gestion administrative et du personnel de la Mairie de Lille avec assez peu de délégation publique.

Malgré ce contexte de fort politique, le DRH reconnaît certains droits de fonctionnement aux agents publics de la mairie.

« En effet, dans les communes qui regroupent la Collectivité locale A, la Direction Générale en accord avec la Direction des Ressources Humaines a mis en exergue certains droits à l'intention des agents publics qui sont : la liberté d'opinion, le droit au recours juridictionnel, le droit syndical, le droit de la grève, le droit à la protection juridique vis-à-vis des administrés et aussi vis-à-vis de l'administration » (DRH)

Par ailleurs, il est aussi nécessaire de noter que dans le cadre de la gestion des ressources humaines, la Mairie de Lille a mis en place un certain nombre d'obligations dans l'optique d'un bon fonctionnement de ses services et surtout de la bonne marche de ses communes en demandant à tous les agents de respecter la ligne de conduite suivante :

« Obligation de se consacrer exclusivement à sa fonction en respectant le principe d'interdiction de cumul d'activité puis le principe d'obéissance aux règlements internes de nos communes ; Obligation visant à consolider les moyens de servir par le devoir de neutralité et d'information dans l'exercice des fonctions, de garder le secret professionnel ; le devoir de discrétion et de réserve pour tous faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions ; Obligation de réserve par la limite à la

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

liberté d'opinion dans son expression personnelle plus ou moins forte selon les fonctions et de la place occupée dans la hiérarchie » (DRH)

Dans le respect des textes relatifs au Droit de l'Homme et du Citoyen, les collectivités locales A décident d'appliquer les articles suivants :

« *Article 6 – Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 stipule :*

(…) Tous les citoyens étant égaux aux yeux de la loi et sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

« Article 16 – Loi du 13 juillet 1983 stipule :

Les fonctionnaires sont recrutés par concours sauf dérogation contraire par la loi en respectant les principes du concours tout en mettant en exergue l'accès à certains cadres d'emplois des agents de catégorie C ».

La Collectivité Locale A applique aussi l'article 38 de cette loi qui autorise le recrutement des personnes reconnues handicapées.

En dernier ressort, elle peut recruter par contrat des agents non titulaires et aussi faire recours à l'intérim ». (DRH)

- **Le contenu sur le plan interne**

Pour son bon fonctionnement, la collectivité locale A et sa Direction des Ressources Humaines applique les principes d'organisation de la commune mis en place par les élus et qui fonctionne de la manière suivante :

- Le maire, les adjoints au maire et les conseillers délégués définissent la politique de proximité et les services qu'ils doivent offrir aux usagers de sa commune ;
- Tandis que le Directeur général des services dirige et coordonne les services municipaux dans l'exercice de leurs fonctions ;
- Les services municipaux appliquent les décisions et mettent en œuvre les grands projets du programme municipal pour la satisfaction générale des usagers de la commune.

La collectivité locale A met en exergue la stratégie de fonctionnement suivante de sa direction des ressources humaines. Forte de plus de 4400 agents et de la richesse de ses 350 métiers, elle a pour mission de mettre en œuvre les grands projets municipaux du mandat à travers un dialogue permanent et riche avec les organisations syndicales et paritaires.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Dans cet esprit, un protocole d'accord avec les partenaires sociaux a été élaboré pour donner un cadre de développement aux relations sociales, à la politique des ressources humaines et à la rénovation du service public local offert aux usagers locaux.

Ce protocole constitue le 3e accord-cadre conclu avec les partenaires sociaux sur la période 2009 – 2011 après ceux élaborés en 2003 puis en 2006.

Au sein de l'organisation de la mairie, les ressources humaines se sont structurées afin de répondre aux enjeux suivants :

- Accompagner les services pour leur permettre de remplir leurs missions dans des conditions optimales
- Professionnaliser les équipes
- Consolider l'attractivité de la ville

Ces choix stratégiques reposent sur les axes suivants :

- Favoriser le développement professionnel et la carrière

- Développer la mobilité et optimiser le recrutement avec la généralisation des bourses de l'emploi ainsi que la gestion et la promotion des métiers ;
- Faciliter le retour à l'emploi après de longue période de maladie et le reclassement dû à un handicap ;
- Favoriser le développement des compétences via des formations orientées vers des projets de services et/ou des projets professionnels et personnels.

- Accompagner et soutenir l'encadrement

- Mise en place de cycles de formation interne spécifique aux managers ;
- Soutien à la fonction managériale avec un espace d'information et de partage dédié aux managers sur le site Intranet.

- Définir une politique salariale motivante

- Améliorer la situation financière des personnels dans la limite des possibilités réglementaires ;
- Favoriser les rémunérations les plus faibles ;
- Réduire les disparités entre les filières

- Intégrer le développement durable dans nos pratiques

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- Favoriser les modes de déplacements les plus respectueux de l'environnement avec la mise en place d'un site de covoiturage interne ;
- La prise en charge des frais de transports en commun domicile – travail des agents.
- Valoriser les conditions de travail
- Définir un règlement intérieur permettant à chacun d'avoir un cadre de référence dans son activité professionnelle (Droits et obligations, règlements de formation, etc.) ;
- Créer une démarche qualité et mettre en place des actions facilitant l'accueil des agents reconnus travailleurs handicapés.

➢ Analyse processuelle entre le contexte, le contenu et le processus

Conformément au modèle d'analyse contextualiste que nous mobilisons dans cette thèse, nous cherchons à dégager les interrelations entre le contexte, le contenu et le processus susceptibles d'expliquer le phénomène du changement organisationnel. Ce phénomène étudié étant spécifié dans un contexte et selon un processus particulier.

Une analyse à l'aide de différents modèles explicatifs mobilisés dans l'analyse contextualiste, nous permettra de mieux rendre compte de nos observations. Ainsi, nous allons voir dans l'ordre, la dynamique interrelationnelle entre le contexte et le contenu, puis le processus et le contenu et enfin le contexte et le processus.

➢ Les interrelations entre le contexte et le contenu

L'un des modèles dominants utilisés pour appréhender le changement de la fonction ressources humaines est sans nul doute celui de la planification stratégique. Erigée en norme par de nombreuses écoles de gestion, la planification relève d'une vision idéale du processus de décision (Ansoff et McDonnel, 1990 ; Andrews, 1980 ; Porter, 1982, 1986).

L'information joue ici un grand rôle parce qu'elle permet au décideur d'adopter une démarche séquentielle, entièrement raisonnée, où les différentes étapes à suivre ont pu être décomposées, analysées et, dans la mesure du possible, quantifiées. Le décideur dispose, préalablement à toute prise de décision, d'une information complète sur l'ensemble des solutions susceptibles d'être appliquées au problème qui se pose à lui et sur les conséquences possibles de leur application – *principe d'exhaustivité* – il est capable de choisir la meilleure solution – *principe d'optimisation.*

En outre, le décideur dispose d'outils d'évaluation efficaces qui l'aident à surveiller le bon accomplissement du processus – *principe de contrôle* – et à réviser en conséquence ses

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

objectifs, les ressources affectées à la solution du problème ou la décision elle-même – *principe de rétroaction.*

Enfin, la planification stratégique ne s'accommode guère d'une diversité de points de vue. Elle suppose au contraire que l'ensemble des intervenants (gestionnaires, membre de la ligne hiérarchique, analyste et concepteurs de programmes, etc.) partagent fondamentalement les mêmes valeurs et les mêmes objectifs. Ces derniers, une fois inscrits dans le cadre de la planification, ne sont plus rediscutés et restent inchangés de la formulation à l'implantation et au contrôle – *principes d'invariabilité des objectifs et de prévisibilité du contexte*.

La planification conduit logiquement à comparer les résultats obtenus aux objectifs initialement fixés (Reporting). Un tel mode d'évaluation privilégie les objectifs formalisés, dans la mesure où ils se prêtent plus aisément au jeu du reporting : taux de profit, gains de productivité, délais d'approvisionnement, nombre de rebuts et de pannes, statistiques de plaintes en provenance de la clientèle, etc. Elle se traduit par ce que d'aucuns n'hésitent pas à appeler la gestion par ratios.

Un cadre de la Collectivité locale A va faire la déclaration suivante sur *la planification stratégique :* « La plupart des outils actuels de la gestion des ressources humaines relèvent en fait du modèle de la planification, qu'il s'agisse de la gestion prévisionnelle des effectifs, des systèmes d'évaluation (échelle de notification ou direction par objectifs), des systèmes de promotion (plans de carrière), des plans de formation, etc. dans tous ces cas, des objectifs sont fixés a priori, des actions sont définies en conséquences de manière à optimiser les performances et l'évaluation en bout de course prend la forme d'une activité de reporting. Les résultats obtenus sont comparés aux objectifs initiaux et des adaptions ont alors lieu en vue de corriger les éventuelles discordances : ajustement du volume de l'emploi, rétrogation, mobilité verticale/horizontale du personnel, accompagnement en matière de formation, etc. » ***(Directeur délégué en Ressources Humaines).***

Sans doute la planification des effectifs paraît-elle aujourd'hui davantage liée à l'adoption d'une politique de gestion des ressources humaines objectivante – où des règles impersonnelles, définies une fois pour toutes, régissent les relations sociales en s'appliquant de manière uniforme à l'ensemble des membres de l'organisation. Elle tend d'ailleurs à évoluer, parallèlement à l'individualisation grandissante des politiques de gestion des ressources humaines, vers la notion de gestion prévisionnelle des compétences. Il n'en reste pas moins que l'une et l'autre de ces méthodes relèvent fondamentalement d'une conception planificatrice du rôle de la gestion des ressources humaines dans un contexte de changement, où il s'agit de définir à l'avance des objectifs à atteindre en matière de recrutement et d'engager des actions en vue de les réaliser. Notons qu'en matière de gestion des effectifs, la vision planificatrice tend à réduire le rôle de la gestion des ressources humaines à l'exécution de décisions stratégiques prises par ailleurs.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Le modèle de la planification met particulièrement en avant le contenu du projet de changement, c'est ce pôle qui fait d'abord l'objet d'une formulation précise, qui donne lieu ensuite à un inventaire exhaustif des solutions susceptibles de lui être appliquées et un choix optimal. C'est également à lui que se rapporte la phase de contrôle et de feed-back, une fois l'exécution opérée. C'est la raison pour laquelle le contenu sera la plupart du temps, formalisé a priori, en prenant la forme d'un plan d'entreprise, d'un plan de redressement ou d'assainissement, d'un plan d'affaires, etc.

Quant au processus, insistons sur le fait qu'il est conçu de façon strictement séquentielle car la formulation et la mise en œuvre d'un projet de changement constituent bel et bien deux étapes séparées dans le temps, chacune d'elles étant par ailleurs décomposées en une série de phases (identification du problème, inventaire des solutions et choix d'une part ; exécution, contrôle et feed-back d'autre part). Si des difficultés apparaissent au stade de l'implantation (résistances au changement, par exemple), c'est qu'elles n'ont pas été correctement appréhendées a priori ou que l'analyse préalable des solutions possibles n'a pas été menée adéquatement. C'est donc un déficit des étapes en amont qui se répercute sur les étapes en aval du processus. Celui-ci est considéré comme une suite logique de la définition du contenu.

Enfin, on comprend sans peine que la planification ne peut s'envisager que dans un contexte simplifié (c'est-à-dire dont les variations sont largement prévisibles). En matière de gestion des ressources humaines, les outils auxquels on recourt – de la gestion prévisionnelle des effectifs à la direction par objectifs – supposent que l'initiateur du changement ait une maîtrise suffisamment grande de l'évolution du contexte pour que ses effectifs soient atteints indépendamment d'une évolution imprévue et soudaine de celui-ci. Les postulats sous-jacents relatifs au contexte apparaissent donc pour le moins réducteurs.

Somme toute, on peut dire que l'interaction entre processus et contexte interne conditionne en définitive la définition du contenu. Le contenu ne peut être explicité a priori. Il apparaît plutôt comme une variable largement dépendante du contexte et du processus qui s'y développent.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

3.3.2. La qualité et la gestion des compétences : Le cas de la Collectivité locale (C)

La collectivité locale C compte personnel :

- Un Directeur général des services (DGS)
- Huit (8) directeurs généraux adjoints de services (DGAS)
- Trente-trois (33) directeurs
- Cinquante-trois (53) chefs de services
- Cent douze (112) responsables d'unités
- Deux cent vingt (220) encadreurs
- Quatre cent (400) agents de CCAS pour **un total de 1600 agents.**

- **Le contexte du travail sur le plan interne**

La Collectivité locale B adopte la démarche participative qui est le leitmotiv pour la gestion des ressources humaines et le management sous la coordination générale du maire qui est le garant de la priorité de toutes les activités municipales. Tous les projets de services et de directions doivent être en accord avec le projet politique du maire.

Le projet de service de la Direction des ressources humaines de la Ville C a pour objectifs essentiels :

- De développer une communication plus fluide entre tous les services de la direction des ressources humaines ;
- De constituer une équipe de coordination des cadres de la direction des ressources humaines plus resserrée en tenant compte de l'évolution de l'organigramme, solidaire et mobilisée sur les enjeux du projet ville en plus des missions classiques ;
- D'intégrer à son fonctionnement et ses actions l'aspect prévisionnel.

Pour l'évolution de ces activités dans le domaine du management et de la gestion des ressources humaines, la collectivité locale de C va mettre l'accent sur l'émergence progressive de cinq (5) axes distincts :

- La mission classique : gestion administrative du personnel en lien avec l'ensemble des services ;
- L'accompagnement des agents dans leurs parcours professionnel dans tous les domaines de la gestion des ressources humaines ;
- L'accompagnement des services dans la mise en œuvre du volet ressources humaines de leurs projets de service eux-mêmes déclinant en projet de la municipalité ;

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

- L'accompagnement du pilotage ressources humaines et financier de la collectivité en élaborant des outils d'aide à la décision essentiellement par le tableau de bord ;
- Avoir une relation permanente avec les organisations syndicales.

Entre autre, la collectivité locale C mise aussi sur les perspectives d'avenir en mettant l'accent respectivement sur chacune de ces cinq (5) missions :

- Améliorer la qualité et la fiabilité de nos actes pour garantir leur sécurité juridique et un sentiment de sécurité chez les agents et les responsables de la collectivité ;
- Améliorer l'accompagnement individuel des agents en visant à concilier leurs intérêts avec ceux de la collectivité (métier, formation, carrière, rémunération, santé, gestion du temps) ;
- Mieux connaître les projets des directions, accompagner leur encadrement le cas échéant pour mieux les définir, donner à l'encadrement des outils, conseils dont il a besoin pour mettre en œuvre ses projets de service de façon fiable et pérenne dans un esprit de responsabilité ;
- Développer, améliorer la production, la qualité, l'analyse, des tableaux de bord fournis avec un effort de prospective pour construire des outils d'aide à la décision fiables pour tous les décideurs en recherchant un pilotage consolidé, éclairé le plus en amont possible ;
- Veiller à entretenir avec toutes les organisations syndicales des relations ouvertes fondées sur un esprit de concertation et dans la transparence ;
- Améliorer le suivi des réunions trimestrielles et transmettre régulièrement des tableaux de bord spécifiques.

La direction générale a par ailleurs mis l'accent sur des stratégies internes afin de réaliser de progrès dans la réalisation de ces objectifs. Pour cela, elle va :

- Transmettre des informations sur le projet de la Ville et le projet de la direction des ressources humaines aux agents et développer la prise de conscience par rapport à l'environnement de travail ;
- Favoriser la communication et les rencontrer interservices entre les agents ;
- Développer l'autonomie et l'esprit de responsabilité des agents ;
- Clarifier les missions de chacun par l'élaboration des fiches de poste
- Identifier un pôle chargé de la gestion du temps.

Dans le souci de rendre dynamique l'organisation de la collectivité locale C qui désire appliquer la démarche participative, le maire a décidé de faire porter un projet par tous, les élus, les cadres et les agents. Ce projet consiste à interviewer les agents et le personnel de la municipalité, mettre en place des groupes de travail de réflexion, faire des sondages qui ont permis de recenser les bonnes pratiques en matière de management dans la collectivité en faisant appel au Cabinet PEROUZE.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

En agissant ainsi, la collectivité locale C a fait preuve d'humilité parce que le monde change, et la ville C doit aussi changer. Les usagers changent et les collaborateurs du service public ont de nouvelles aspirations. Celles de rendre encore meilleur le service rendu aux habitants. Pour cela, ils doivent s'adapter en permanence, rechercher la plus grande efficacité chaque jour.

En revanche, l'idée est que chaque personne, quel que soit son rôle ou sa place dans la collectivité, est un acteur clé du processus de modernisation engagé pour répondre aux nouvelles exigences de l'environnement.

A l'issue du travail réalisé par le Cabinet PEROUZE, un référentiel a été écrit et pensé ensemble. Il constitue le cadre de l'expression des valeurs que la collectivité veut porter. Il sera une référence des pratiques quotidiennes envers les collaborateurs et les habitants. Il marque la responsabilité collective dans l'amélioration du service rendu.

- **Le contenu du travail à réaliser par le personnel et/ou agent**

Manager dans la Collectivité Locale C s'appuiera dorénavant sur ce référentiel, validé lors du comité technique paritaire qui engage tous, du chef d'équipe au directeur général des services. Au-delà de sa compétence technique, il en découle plusieurs obligations pour tout encadrant dans la collectivité locale C :

1. Une posture à adopter :

- Adhésion aux principes du service public
- Loyauté par le respect des orientations de la politique municipale
- Engagement solidaire dans le portage de ces orientations
- Force de proposition, créativité, innovation, devoir d'alerte
- Intégrité, exemplarité

2. Des valeurs à diffuser :

- Equité de traitement, non-discrimination, égalité d'accès pour l'usager
- Respect des personnes et du matériel
- Conscience professionnelle
- Transparence du fonctionnement, traçabilité
- Continuité du service public
- Respect de l'environnement, développement durable
- Primat de l'intérêt général.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

3. Des capacités à développer :

- Rigueur d'organisation personnelle, gestion du temps de travail, suivi des dossiers
- Discernement, capacité d'analyse et de prise de recul
- Capacité de synthèse, pédagogie, clarté des explications
- Maîtrise de soi, jugement des faits, mais pas des personnes
- Acceptation des remises en cause, ouverture d'esprit
- Confiance réciproque a priori
- Sens de la responsabilité et de la personnalité à assumer.

4. Des fonctions à assurer :

A. Donner du sens au travail

- Rappeler que le sens de travail dans la collectivité locale est de rendre service aux habitants et à la ville
- Développer une vision globale en prenant du recul
- Présenter les objectifs, les orientations de la municipalité
- Expliquer l'utilité du travail, comment chacun contribue au service rendu au public
- Savoir expliciter, objectiver les conditions de faisabilité et lorsque la situation l'exige, dire le risque encouru
- Faire comprendre les contraintes financières et réglementaires qui impactent sur les délais de travail et les moyens de la collectivité locale.

B. Développer les compétences et le professionnalisme des agents

- Etablir et actualiser les descriptifs de poste
- Recevoir chaque membre de l'équipe en entretien au moins une fois par an pour faire le point sur le poste, identifier les possibilités d'évolution, fixer des objectifs de progrès, les étapes à suivre, suivre les conclusions de l'évolution
- Pratiquer la délégation accompagnée
- Stimuler la capacité d'initiative et valoriser les talents
- Former, se former et rester ouvert aux évolutions
- Travailler en réseau en interne et à l'externe.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

C. Animer l'équipe

- Insuffler de l'énergie, créer une dynamique d'équipe, développer un esprit constructif
- Instaurer des réunions d'équipe régulières, gérer l'information
- Favoriser un climat de coopération et de confiance
- Aller au contact des agents et du personnel, rencontrer les différents membres d'équipe
- Savoir déléguer, faire confiance, donner de l'autonomie
- Rendre compte, tenir informé des avancées des points d'étapes, retour d'informations, savoir déclencher une alerte
- Conduire le changement en associant les agents
- Viser le bien-être au travail, être en veille, alerter, soutenir, faire que chacun se réalise dans son travail
- Respecter les personnes, les organisations mises en place, la planification sauf urgences
- Prendre le temps d'échanger
- Recevoir l'agent en difficulté, recadrer son action, ses pratiques, garder les traces pour la direction des ressources humaines, le sanctionner en cas de non-respect des règles et en cas de faute par le non-respect de la procédure, rester factuel
- Soutenir et accompagner le responsable qui recadre ou sanctionne à bon escient
- Contrôler, suivre le travail pour s'assurer de la bonne exécution et rendre compte.

D. Organiser le travail et répartir les rôles

- Organiser les priorités du quotidien, gérer le temps, répartir les charges de travail, programmer, faire arbitrer la hiérarchie des priorités
- S'adapter en permanence aux évolutions et aux événements
- Ajuster la représentation du service au bon niveau hiérarchique de façon optimale
- S'efforcer de donner les moyens, les bonnes conditions de travail permettant à son équipe d'atteindre les objectifs en sécurité (normes, ratio effectif, etc.)
- Mettre en place les outils d'organisation et de la planification.

E. Piloter le service

- Analyser, évaluer le présent et se projeter dans l'avenir
- Proposer des indicateurs de mesure pertinents
- Montrer à l'équipe le chemin parcouru
- Alerter sur l'enjeu de moyens correspondants aux ambitions par la nécessité de recadrer les activités, ajuster les priorités aux moyens actuels en faisant preuve de réalisme

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- Mesurer la satisfaction des bénéficiaires pour valoriser les agents
- Evaluer le travail accompli
- Le faire savoir et remercier les équipes.

En effet, la mise en place de cet outil de travail permet aux encadreurs de bien manager et de gérer le personnel à bon escient pour l'avancement des activités au sein de la collectivité locale C. Car, en adoptant cet outil de travail, on ne veut pas parler de la performance mais plutôt de la modernisation des services publics.

Pour cela, la direction générale de la collectivité veillera et pensera à développer le GPEC pour un avenir meilleur des services. En revanche, au niveau de la collectivité locale C, la direction des ressources humaines n'a pas de contact direct avec les élus dans la gestion des activités du personnel. Car, le maire a mis en place un mode de fonctionnement équitable qui pousse les élus à travailler directement avec le DGS et ses adjoints (DGAS) pour échanger sur les projets.

Pour éviter les problèmes entre les élus et les administrateurs, le maire est obligé de coordonner toutes les activités de la municipalité et focalise ses activités sur trois axes prioritaires suivantes : Handicap – Lutte contre la précarité des agents – Modernisation des services publics.

Par ailleurs, il a mis en place des instances administratives afin de gérer les relations entre les élus et les cadres :

- Les comités de direction qui se réunissent une fois par semaine regroupant le DGS et les DGAS pour échanger sur le fonctionnement de leurs directions respectives tout en évoquant les problèmes dont ils font face en transmettant le compte rendu au Cabinet du maire pour les mesures à prendre.
- Les comités de DGAS qui réunissent les DGAS avec tous les directeurs des unités pour réfléchir au bon déroulement des activités administratives dans les directions et recensent les projets de services pour les transmettre au maire.
- Les réunions des services réservées exclusivement aux chefs de service et aux chefs d'unités.
- Le conseil d'administration mixte d'où on pourra rencontrer ensemble les directeurs et les élus délégués.
- La conférence du maire regroupant les élus, les directeurs et les administrateurs parce que c'est dans cette instance que les élus et les cadres se croissent le plus souvent et échangent sur des projets de service.
- La réunion de coordination qui est un lieu de rencontre des partenaires qui travaillent ensemble sur un projet commun touchant au moins deux ou trois services et/ou directions.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- Le séminaire des cadres qui est un moyen de transmission des connaissances aux cadres et aux élus des outils de travail.

La diversité des formes organisationnelles résulte de processus d'adaptation ou d'ajustement à la diversité des conditions (contraintes et opportunités) de l'environnement. L'adaptation réussie dépend de la capacité des dirigeants à opérer les mutations internes nécessaires face aux conditions environnementales, sous peine de voir diminuer les performances de l'organisation.

« *Comme le modèle de la planification, le modèle contingent est fortement prisé des équipes gestionnaires, dans la mesure où il leur permet de légitimer un certain nombre de choix managériaux à l'aide d'outils relativement formalisés, qui donnent l'apparence de rigueur. Un exemple tout à fait significatif de cette utilisation à des fins de légitimation est sans nul doute le succès actuel de benchmarking par la direction générale dans les collectivités locales. Deux directeurs généraux des services de grandes collectivités locales déclarent utiliser ce modèle.*

La pratique du benchmarking consiste à établir des normes de référence par secteurs d'activité pour toute une série de variables clés de la gestion des ressources humaines telles que le nombre d'échelons hiérarchiques, le rapport entre les responsables fonctionnels et les responsables hiérarchiques, le rapport entre les membres de la direction des ressources humaines et l'ensemble du personnel, le respect des grilles de salaires, etc. »

- **Le contexte externe de l'organisation**

Plus généralement, le modèle contingent s'applique à l'ensemble des fonctions de l'organisation en les soumettant à des contraintes analogues, car désormais, la fonction ressources humaines, au même titre que la fonction de production ou la fonction financière, doit s'adapter aux impératifs externes. Qu'il s'agisse de la qualité totale, du juste-à-temps ou, plus récemment, du reengineering, la plupart des méthodes managériales actuelles cherchent en effet à structurer la vie de l'organisation en fonction des exigences du client-usagers.

La principale différence par rapport au modèle de la planification est que le contenu est désormais mis en relation avec les contraintes du contexte, en particulier celles du contexte externe telles que la concurrence, le niveau et la diversification de la demande, la réglementation, l'évolution technologique, etc. Cette mise en relation n'est pas possible sans évoquer une forme de déterminisme environnemental parce que le changement de la gestion des ressources humaines n'est en effet plus présenté comme le fruit d'une volonté

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

managériale ; il subit au contraire directement l'influence des variations intervenant dans le contexte externe.

« Le maire d'une grande collectivité locale affirme : le contenu du changement est donc imposé par l'évolution du contexte. Il consiste en une adaptation des variables internes, rendue nécessaire en raison des changements environnementaux par la réduction des effectifs face à la crise, reconversion du personnel liée à une évolution technologique, contractualisation du personnel statutaire et introduction de la direction par objectifs, etc. Ce contenu est considéré en quelque sorte comme non négociable et, partant, non conflictuel ».

Quant au processus du changement, il est envisagé de manière quasi mécanique par rapport aux contraintes du contexte. Soit la direction générale perçoit les modifications de l'environnement et décide d'adapter en conséquence ses orientations en matière de gestion des ressources humaines ; elle est alors gagnant. Soit elle ne les perçoit pas ou bien elle n'adopte pas les décisions qui s'imposent, et elle est alors condamnée à une moindre efficience organisationnelle, voire à l'échec pur et simple face à ses concurrents. Le processus est donc aplati au point de n'avoir plus guère de dimension temporelle parce que l'adaptation est un mécanisme d'ajustement automatique, sans acteurs, sans enjeux, sans conflits, qui doit seulement être enclenché par l'équipe de la direction générale. Une fois initié, le processus fonctionne par coups et se réduit finalement à un simple saut d'une étape à l'autre.

De plus, la définition de normes – qu'elles soient sectorielles, technologiques ou autres – et leur mobilisation en vue de rationaliser les aspects humains du fonctionnement organisationnel sont en fait des activités loin d'être neutres car elles apparaissent chargées de nombreux enjeux dans la mesure où elles ont des répercussions directes sur la vie des différents groupes concernés. Un tel constant ouvre la voie à une approche plus directement politique du changement.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

3.3.3. L'analyse processuelle entre le contexte, le contenu, le processus et les acteurs au niveau de la collectivité locale (B)

La collectivité locale B mise sur deux niveaux de légitimités dans le fonctionnement de ses activités :

- Un fort niveau de légitimité chez les élus parce que le pouvoir leur appartient et ils en profitent pour prendre des décisions importantes dans la gestion quotidienne de la collectivité locale ;
- Les cadres-techniciens exécutent les décisions des élus par la mise en œuvre technique.

En revanche, pour avancer dans les activités, le DGS coordonne les opérations de la collectivité dans le domaine technique en organisant chaque mardi, une réunion avec tous les élus délégués afin de discuter sur les projets tout en contrôlant l'exécution des affaires de la ville confier à des techniciens et surveiller par les élus délégués.

Le DGS joue entre autre le rôle de courroie de transmission entre les élus et les cadres techniciens. Car, les résolutions prises lors des réunions avec les élus délégués seront transmises aux responsables des services par son soin pour une meilleure mise en œuvre.

Dans le contexte organisationnel au niveau de la ville B, le respect des dispositions institutionnelles mise en place par les textes des lois relatifs aux fonctionnements des instances est de rigueur.

Pour cela, lorsque la Direction générale veut faire un changement dans un service, il est toujours nécessaire et obligatoire de réunir autour d'une table les syndicats, les élus et les techniciens représentés par le DGS afin d'échanger sur le bien-fondé de cette décision pour une meilleure compréhension de chaque entité.

Dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage dans la collectivité locale B, tous les 15 jours, élus et techniciens se retrouvent pour la préparation des travaux et décident sur la stratégie à mettre en place afin de réussir la réalisation des travaux tout en énumérant le plan de travail et les objectifs à atteindre une fois les travaux finis.

Entre autre, dans le cadre de politique de la ville B, les élus et les techniciens se retrouvent souvent pour discuter sur les choix à faire. Ceci dit, ils font tout pour qu'il y ait une ambiance de compréhension mutuelle dans la gestion de la ville et surtout dans le respect de la place qui est réservée à tout un chacun dans la collectivité.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Ainsi, il faut noter que les cadres techniciens sont beaucoup plus respectés dans leurs exercices fonctionnels compte tenu de leurs expériences et de leurs expertises. Donc, les élus ne peuvent que se rapprocher de ces derniers pour recueillir des informations et parfois être former.

Dans la ville B, la Direction Générale fait le mélange des instances institutionnelles et celles propres à la ville pour favoriser son développement. Pour cela, elle organise un pilotage collégial en réunissant le comité de direction qui regroupe tous les responsables des services, les élus délégués, les syndicalistes et le maire pour discuter sur des questions transversales chaque Jeudi qui portent sur :

- Le budget de fonctionnement de la ville
- La gestion des ressources humaines
- Les conditions de travail dans la collectivité locale
- L'animation des équipes par les cadres
- L'animation bilatérale pour le point avec les cadres toutes les six semaines.

L'objectif de cette réunion est de développer une véritable approche collective afin d'avoir un regard croisé sur le fonctionnement de la collectivité locale et cela a été bien accueilli par les cadres techniciens qui approuvent les contenus de cette rencontre.

La gestion des ressources humaines dans la ville B est focalisée sur le recrutement du personnel et/ou des agents, la formation du personnel et le management dans les différents services.

- Le recrutement

  Le processus de recrutement à Roubaix est basé sur le critère de compétences de chaque candidat par rapport au profil de chaque poste :

- Ouvrir le poste dans une démarche d'optimisation avec les élus sur le plan emploi tout en demandant l'avis du maire ;
- Travailler sur la sélection des candidats au niveau des services en se focalisant sur l'objectivité du recrutement ;
- Organiser un entretien avec l'élu de la délégation concernée ;
- Faire la proposition par consensus au maire pour la décision finale.

- La formation

  Concernant cette rubrique, la mairie de Roubaix cotise au niveau du Centre National de Formation Professionnelle Territoriale d'un montant obligatoire de 800.000 euros afin de doubler l'effort en organisation des formations sur mesure.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- Le management

Dans la ville B, la collectivité locale mise beaucoup sur la clarté de rôle de chaque fonctionnaire et des élus dans l'exercice de leurs fonctions. Car, depuis 1989, on parle que des métiers dans des collectivités locales en faisant allusion aux principes institutionnels. Mais depuis peu, il y a eu une nette évolution de langage et surtout du fonctionnement des collectivités.

- Mise en œuvre d'une passerelle entre les métiers et les statuts des fonctionnaires territoriaux.

La collectivité locale B a commencé d'objectiver la relation entre les métiers et les statuts des fonctionnaires en promouvant la transparence dans l'évolution de carrières des agents municipaux.

- Une durée de travail annuel de 1600h

Dans la ville B, chaque agent municipal est amené à travailler pendant au moins 1600 heures par an parce que la Direction Générale veut mettre l'accent sur la modalité de gestion de temps de travail avec une définition des principes communs de travail pour tous le personnel de la collectivité afin de veiller sur le principe formalisé pour garantir l'égalité de traitement des agents.

- L'insertion professionnelle par différents dispositifs

  Dans le contexte de la volonté politique du maire de Roubaix, la collectivité mise sur la formation dans le souci d'intégrer plus d'agents à des postes de travail important.

- La relation Elus – techniciens

Dans la collectivité locale B, il y a une grande stabilité relationnelle dans la gestion des services parce que la Direction Générale mise beaucoup sur l'expertise des cadres dans leurs domaines professionnels aussi bien que les élus. Il y a des cadres chevronnés qui occupent leurs postes de responsabilités depuis tant d'années, ceux-ci sont appelés à fournir des informations aux élus nouvellement intégrer dans le système tout en les formant sur leurs métiers.

En revanche, nous devons savoir que la gestion des communes est entrain les mains des cadres et le maire est là pour essayer de coordonner la répartition des tâches entre les élus et les techniciens.

- La soutient l'emploi

La ville B connaît un développement économique fort avec plus de 5000 entreprises et 43000 emplois, mais le taux de chômage reste élevé et touche 22% de la population locale.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

C'est ainsi que la ville a décidé de tout mettre en œuvre pour réduire au maximum ce décalage entre le potentiel économique et le déficit d'emploi local. Car, le problème de l'emploi est au cœur de la politique de développement économique de la ville, notamment via :

- L'accompagnement et le développement d'activité
- La création de la zone franche urbaine
- L'insertion par l'économie (marchés d'insertion de la ville, clauses d'insertion dans les marchés publics…)
- La formation professionnelle pour accéder à une qualification et/ou la faire évoluer par des structures suivantes : l'Ecole de la deuxième chance, ADEP, GRETA.

Cette priorité donnée à l'emploi est rendue possible grâce à l'action conjuguée de tous les acteurs locaux, et en particulier de la MIE- Maison de l'initiative et de l'Emploi, créée en 2006, et regroupant dans un lieu unique les différents dispositifs liés à l'emploi tel que la Mission locale, le dispositif PLIE, l'espace info formation….

Nous désirons ici mettre en exergue la notion de détenteur d'influence qui se réfère à la terminologie employée par Mintzberg (1983). Il s'agit en effet de repérer, dans chaque cas, les groupes d'acteurs qui tentent explicitement de peser sur le processus d'organisation en cours afin de l'orienter conformément à leurs objectifs. On y retrouve aussi bien des détenteurs d'influence internes, qui font partie intégrante de l'organisation étudiée (la Direction générale, les membres de la ligne hiérarchique, ceux de la opérationnelle et les technocrates, etc.), que des détenteurs d'influence externes tentant de défendre certains intérêts stratégiques en utilisant notamment leur pouvoir de mobilisation (par exemple les syndicats) ou de distribution des ressources financières (partenaires).

C'est ainsi qu'un responsable syndical d'une ville moyenne s'exprime ainsi : « *Les enjeux de la confrontation représentent, pour chaque détenteur d'influence, la manière dont il perçoit le changement en cours et les risques ou opportunités qu'il recèle. Le postulat est que le groupe est conscient de ses intérêts et que la majorité de ses membres adoptent des comportements en connaissance de cause. Sans doute, une telle conception ne rend-elle pas compte des disparités individuelles à l'intérieur de chaque coalition d'intérêt ; mais elle suppose que les acteurs optimisent en quelque sorte, la rationalité limitée de leur groupe d'appartenance. Il n'en reste pas moins que, dans la plupart des cas, les pratiques apparemment incompréhensibles ou aberrantes peuvent être vues comme des moyens de défendre certains intérêts menacés ou de poursuivre certains objectifs. Admettons simplement, dans le cas qui nous occupe, que la majorité des membres d'un groupe se comportent comme s'ils avaient conscience de leurs intérêts et agissent en conséquence » (Responsable syndical).*

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Les atouts dont disposent les détenteurs d'influence constituent, en quelque sorte, leurs sources de pouvoir. En s'inspirant notamment des travaux de Crozier et Friedberg (1977) et de Pfeffer (1981), on distingue surtout dans les organisations étudiées :

- La maîtrise d'un savoir – faire particulier, d'autant plus crucial qu'il représente pour l'organisation une compétence importante et difficilement substituable ;
- La maîtrise des relations avec l'environnement qui constituent l'une des zones d'incertitudes majeures pour l'organisation ;
- La maîtrise de l'un ou l'autre circuit de communication et de certains flux d'information formels ou informels ;
- La maîtrise de l'élaboration et/ou des conditions d'application des règles ; celles-ci sont en principe, destinées à réduire l'imprévisibilité des comportements, liée à l'existence des trois autres sources de pouvoir, mais peuvent également constituer une contrainte pour les supérieurs hiérarchiques dans la mesure où elles soumettent leur propre autorité à des limites de plus en plus étroitement définies ;
- La maîtrise des ressources financières qui entretient souvent, sinon toujours, une dépendance cruciale dans la vie des organisations dans la mesure où elle conditionne la possibilité des autres sources de pouvoir.

Ces atouts ne constituent en rien des sources de pouvoir objectives, indépendantes des spécificités qui caractérisent le fonctionnement de toute organisation. Au contraire, ils sont relatifs à des contextes organisationnels bien précis et à la façon dont les jeux de pouvoir lorsqu'il représente une source d'incertitude critique dans un système d'action particulier.

Les stratégies sont les moyens d'action concrètement utilisés par les détenteurs d'influence une fois que le coût d'une action éventuelle est compensé, à leurs yeux, par l'importance de l'enjeu. Par définition, les stratégies sont imprévisibles et multiples parce qu'elles se forgent de manière spécifique dans chaque contexte organisationnel. Elles peuvent aller du freinage de la cadence au boycott pur et simple, de la multiplication des pratiques clandestines au présentéisme, etc.

Enfin, les alliances sont les bases sociales sur lesquelles les stratégies se construisent parce qu'il s'agit, la plupart de temps, d'alliances temporaires entre les groupes dont les intérêts de base diffèrent mais choisissent de s'unir pour mener un combat commun. La vie des organisations est caractérisée par la multiplication de ce type d'alliances qui s'articule autour de jeux de type donnant – donnant où chaque partenaire finit par trouver son compte en couvrant les stratégies de l'autre.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

3.3.4. L'analyse de la collectivité locale (D)

La Collectivité locale D est née par la suite de fusions en 1970 de trois bourgs à savoir : Annapes, Ascq et Flers. Elle a fêté le 27 février 2010 ses 40 années d'existence.

Avec plus de 64.000 habitants, la ville D poursuit son développement dans le respect de l'environnement et selon les principes du développement durable. Elle est située au cœur d'une métropole Franco – belge de près de 1,9 millions d'habitants et desservie par un large réseau de transports en commun (Métro, bus, tramway et TER).

- **Le management et les pratiques de la Gestion des ressources Humaines**

Une des premières spécificités de l'organisation interne des collectivités locales françaises réside dans le fait que le maire est à la fois au sein de la même collectivité membres de l'instance délibérante et responsable de l'exécutif.

Dans la pratique courante, la fonction de chef de l'exécutif prend largement le pas sur celle de responsable de l'assemblée délibérante. Dans ce système, l'exécutif limite l'action du législatif dans la mesure où ces deux pouvoirs sont dirigés par la même personne qui peut exécuter son mandat sans avoir le souci permanent de rendre des comptes à l'assemblée légiférante.

Juridiquement parlant, le législateur avait pourtant prévu un partage de pouvoir cohérent entre l'exécutif et l'assemblée. Dans l'exemple communal, le code général du fonctionnement des collectivités locales signale que le maire ne peut se substituer au pouvoir de son assemblée délibérante parce que le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune.

La réalité des faits montre cependant que le maire possède une grande latitude d'action :

- Il choisit les affaires dont le conseil municipal est appelé à délibérer, ouvre et suspend les séances, peut y faire procéder à des échanges de vues sans délibération même sur des questions non portées à l'ordre du jour, possède le pouvoir de Police de l'assemblée délibérante et à ce titre peut faire expulser tout individu qui trouble l'ordre public ;
- Il est chargé de manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal ;
- Il peut se voir déléguer un certain nombre de pouvoirs qui appartiennent juridiquement et de plein droit au conseil municipal, celui-ci ne pouvant revenir sur sa décision qu'en délibérant à nouveau ;
- Il possède la qualité de chef des services municipaux ;

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- Représentant de la commune, il est aussi représentant de l'Etat pour faire exécuter certaines mesures de sécurité générale ;
- Enfin, comme Officier de Police judiciaire, il possède aussi certains pouvoirs administratifs.

• L'organisation de la Direction des Ressources Humaines de la Ville D

Le Directeur des Ressources Humaines est secondé par deux (2) adjointes responsables des services à savoir :

- Le Service de Gestion avec deux pôles sous – directions :

- Le Pôle Gestion des Carrières et le Pôle Paye

- Le Service Emploi, Mobilité avec deux pôles sous – directions :

- Le Pôle Recrutement – Reclassement et le Pôle Emplois aidés, Stages apprentis

- Deux Services intégrés :

- Le Service Formation dirigés par deux agents municipaux
- Le Service Santé – Hygiène – Sécurité qui coiffe deux pôles :
  Pôle Prévention Santé
  Pôle hygiène et Sécurité

- Une assistante sociale
- Un chargé de communication interne
- Un chargé de suivi de la Convention FIPHFP

En revanche, la Direction des Ressources Humaines, en tant que gestionnaire des compétences des agents de la collectivité locale, doit surveiller la pyramide des âges et élaborer une réflexion prospective sur l'évolution de cette pyramide sous la tutelle du Directeur Général des Services.

Elle doit par ailleurs gérer la municipalité des situations individuelles qui consiste à imaginer les deuxièmes carrières des agents en cas de maladies conduisant à un handicap, trouver une place pour les agents – séniors, recruter dans un contexte de concurrence entre les collectivités locales pour certaines catégories d'agents.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Elle doit entre autre faire face à l'hétérogénéité des agents (multiplicité des métiers, des filières, mais aussi des âges et des formations), intégrer les nouveaux agents porteurs de nouvelles connaissances, cultures et valeurs…etc.

De nouveaux instruments de gestion sont mis en place par exemple la mise en place plus ou moins grande des régimes indemnitaires individualisés.

Les modifications profondes du métier des collectivités locales, rendues nécessaires tout à la fois par la modification des compétences, la nouvelle donne financière et les nouvelles attentes des citoyens – usagers, développent la nécessité de mise en place de nouvelles stratégies au niveau des différentes directions de la commune.

Ces nouvelles stratégies englobent davantage le champ des ressources humaines et renforce de fait son influence. Le champ d'intervention devient plus partager et le secteur des ressources humaines se voit octroyer la possibilité d'intervenir dans la définition de la stratégie de développement et/ou de la modernisation de la collectivité locale.

Pour une meilleure compréhension de la méthodologie de la stratégie mise en place par la Direction générale sous couvert de la Direction des Ressources Humaines, toutes les six semaines, la collectivité locale D organise une grande réunion avec tous les responsables des services ; c'est une réunion de direction élargie pour transmettre la culture d'entreprise à tous les chefs de services.

Par ailleurs, la collectivité locale a mis en place un processus de formation de tous les managers – chefs de services, c'est un cycle de formation obligatoire par groupe de tous les responsables.

Pour traiter les problèmes au sein de la collectivité locale D, le respect de la hiérarchie est de rigueur et ainsi, on doit remonter tous les problèmes au niveau des supérieurs hiérarchiques pour la prise de décisions finales.

L'optimisation des Ressources Humaines fait partie des finalités à atteindre dans toutes les collectivités locales de France qui ont souhaité se moderniser. Dans de nombreux cas, c'est l'objectif premier et c'est par celui –ci que peuvent être lancés ensuite des programmes de modernisation financière ou technique dans l'ensemble des services. Il est en effet plus aisé d'introduire une comptabilité analytique après avoir mis en œuvre une démarche de projet de service, parce que l'aspect financier venant naturellement compléter l'aspect humain.

La Gestion des Ressources Humaines est donc entrée en force dans les collectivités locales, élus et fonctionnaires y portent un intérêt croissant pour deux grandes raisons :

- Les retombées en termes d'amélioration de la qualité des services sont de plus en plus importantes pour une administration en prise directe avec les usagers ;

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- La part des dépenses de fonctionnement affectée au personnel à tendance à s'accroître naturellement si l'on n'y prend garde et pour de nombreux décideurs de collectivités locales, il y a là une source d'économie et de marge de manœuvre financière à adopter.

Pour cela, il serait nécessaire d'introduire en priorité, le management participatif qui est le corollaire de la Direction par objectif accompagné par un certain nombre d'outils complémentaires tels que le plan de formation des agents, l'intéressement du personnel, la démarche qualité et l'évaluation du personnel.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- **L'impact des actions syndicales dans la collectivité locale D**

L'Union Nationale Syndicale Autonome appelée communément UNSA Territoriaux, est le syndicat qui compte la majorité des agents de la collectivité locale D, et il veut que les élus, la direction générale et les représentants des agents communaux réfléchissent ensemble à un réseau d'aide par rapport à la souffrance au travail.

Le syndicat lutte contre une charge de travail énorme pour les agents communaux et réfute le manque de dialogue serein entre les élus, la hiérarchie et les syndicalistes.

Les syndicalistes désirent un geste de la part de la direction générale qui consiste à alléger la souffrance réelle.

Le responsable syndical ajoute dans on analyse de la gestion du conflit les propos suivant : « *En recherchant l'élaboration de compromis, on suppose que la partie adverse acceptera d'accommoder quelque peu sa position, de mettre de l'eau dans son vin, de négocier. Le désaccord sur les objectifs demeure entier, mais il y a de bonnes raisons de penser que l'on se mettra d'accord sur une sorte de moyens termes où chacun y gagnera un peu, tout en acceptant de ne pas céder du terrain. Si par ailleurs, l'on recourt à l'établissement de rapports de force unilatéraux, on suppose que la partie adverse ne cédera pas et agitera constamment la menace d'un exit, appuyée notamment sur son expertise légitime. On tente alors de repérer les alliances possibles ou, à défaut, les oppositions à jouer ».*

Le modèle politique ne se prête donc guère à la formalisation, étant donné le caractère fondamentalement imprévisible des phénomènes de pouvoir susceptible de se développer tout au long d'un processus de changement. Il conduit le gestionnaire à une certaine modestie dans la conduite de ses projets de réforme : les tentatives de supprimer, de réduire ou de canaliser a priori les conflits d'intérêts apparaissent, en effet, bien illusoires dans un processus qui oblige à procéder par ajustements mutuels entre stratégies des différentes parties en présence.

L'adoption d'un style de management politique passe avant tout par l'identification des principaux protagonistes concernés, de leurs enjeux et de leurs atouts, par l'anticipation des stratégies qu'ils sont susceptibles de déployer, par le soutien de leurs innovation et non par le recours à des formules basées sur la codification et la recherche de consensus (Pichault, 1993).

Dans une telle perspective, le contenu du changement apparaît comme le résultat des rapports de force qui se nouent entre acteurs ; il se modifie au fur et mesure de l'évolution de ces rapports. En conséquence, les différentes étapes d'un projet de changement apparaissent de nature politique, à commencer par la définition même du problème et des

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

objectifs à atteindre : les uns vont sur la gravité du problème à résoudre, les autres sur l'urgence de la situation, d'autres encore sur la nécessité d'être prudent et d'attendre.

L'inventaire des solutions est lui aussi soumis à d'intenses jeux de pouvoir parce qu'on peut ainsi voir apparaître des stratégies relatives au nombre de solutions prises en compte (réduction ou extension des alternatives), à leur perception (dénigrement ou sur survalorisation) ou celle de leurs conséquences (minimisation ou maximisation des effets pervers). Processus et contenu sont donc intimement liés, chaque nouvelle étape dans la définition du contenu étant le résultat de jeux de pouvoir et donnant lieu à son tour au déploiement de nouvelles stratégies.

3.3.5. L'analyse incrémentale de la Collectivité locale (E)

La Ville E à des services municipaux qui comptent en tout 16 Directions pour 650 agents titulaires, 800 à 1000 agents contractuels avec ceux des centres de loisirs pendant l'été dont la composition est comme suit :

- Directeur Général des Services (DGS)
- Directrice Adjointe des Services Adjointe
- Direction de la Communication
- Direction du Partenariat Economique – Maison de l'Entreprise et de l'Emploi et des relations Internationales
- Direction des Affaires Culturelles et du Patrimoine
- Direction des Nouvelles Technologiques
- Direction de l'Achat Public
- Direction des Ressources Humaines
- Direction des Services Financiers
- Direction du Cadre de Vie et de la Qualité Urbaine
- Direction de l'Enseignement
- Direction de l'Administration Générale
- Direction des Services à la Famille
- Direction de l'Animation et de la Jeunesse
- Direction des Sports et Prévention
- Direction de la Police Municipale
- Centre Communal d'Action Sociale (CCAS)
- Hippodrome.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- **Les commissions**

Le Député – Maire de la Ville E tient à appuyer les différentes politiques de sa collectivité locale sur douze (12) commissions thématiques qui sont autant de forces de propositions. Par ailleurs, elles sont présidées par les Adjoints au maire délégués. Ainsi, tous les projets de délibération leurs sont présentés :

- Finances, Contrôle de gestion, Prospective
- Nouvelles technologies
- Travaux, Urbanisme, Logement, Qualité Environnementale, Démocratie participative, Achat Public
- Communication
- Affaires Culturelles, Animation et Patrimoine
- Enseignement et Actions Educatives
- Famille, Petite Enfance, Jeunesse, Politiques en faveur du handicap
- Sport, Prévention, Santé, Partenariat avec les Entreprises
- Emploi
- Relations Internationales, Actions Humanitaires et Protocole
- Développement du Commerce et de l'Artisanat
- Développement Durable.

➢ **Le Conseil d'Administration**

Il comprend 39 Conseillers municipaux au sein desquels ont été élus le Maire, les adjoints et les Conseillers à la Communauté Urbaine de Lille et il a pour mission de décider les objectifs généraux de la Commune afin que le DGS et ses collaborateurs Directeurs puissent mettre en exergue en appliquant la méthode suivante :

- Organisation générale des services
- Planification des activités
- Comptes rendus aux élus des résultats des activités.

- **L'organisation fonctionnelle de la Ville**

Dans l'organisation générale de la Ville E, le maire et l'ensemble des élus prennent les décisions politiques pour le développement de la Collectivité locale et le DGS et les Directeurs appliquent ces décisions sur le plan administratif.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Pour cela, le DGS organise chaque Mardi, une réunion qui dure au moins 1h30 mn avec tous ces proches collaborateurs avec la présence du DIRCAB du maire afin de réfléchir à la mise en œuvre de la politique générale de la collectivité locale.

- **La gestion des Ressources Humaines**

La collectivité locale E dépense la somme de 23 millions d'euros par an pour faire face aux différents problèmes du personnel. Chaque directeur est responsable des agents sous sa tutelle et veille à la gestion quotidienne de leurs activités dans le fonctionnement de la collectivité locale.

Les élus délégués travaillent dans une parfaite collaboration avec les directeurs de leurs services respectifs et réfléchissent ensemble avec eux de la création d'un nouveau poste au sein du service et pense aussi au remplacement d'un personnel en cas de problème de santé de longue durée.

Le recrutement du personnel est réservé au DGS assisté de l'élu délégué à l'emploi pour une soumission finale de la décision à l'intention du Maire.

Dans l'optique d'une meilleure cohésion dans le travail au sein des différents services, les directeurs des services organisent des réunions de direction une fois par mois afin de statuer sur les besoins et les adjoints de leur côté sur des propositions à faire pour l'amélioration des activités internes dans les services.

- **Le management**

Le maire te le DGS se rencontrent le plus souvent pour réfléchir sur les orientations générales de la commune tout en essayant d'être vigilant en veillant sur le comportement de certains élus qui pourront s'impliquer dans le travail comme un chef de service bis.

Ils veillent à ce que tout un chacun c'est-à-dire l'élu et le fonctionnaire doivent respecter leur rôle et surtout la place qui leur est réservée. Ainsi, ils créent l'équilibre dans la gestion du personnel de leur collectivité locale dans une bonne attente mutuelle entre les élus et les cadres.

L'observation attentive des processus de changement ne peut faire l'impasse sur des évolutions beaucoup plus progressives, dans lesquelles un certain nombre de modifications s'effectuent à la marge de situations/décisions préexistantes. Miller et Friesen (1984) ont pu ainsi montrer que la vie de nombreuses organisations se caractérisait par des alternances de courtes périodes de changements radicaux (où le coût d'une inadaptation aux variations de l'environnement devient trop élevé par rapport au coût d'une restructuration interne) et de longues périodes de changements incrémentaux (où le coût de l'inadaptation externe ne

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

paraît pas assez important pour précipiter l'ensemble de l'organisation dans une restructuration en profondeur).

Le modèle incrémental cherche à démontrer que ce ne sont pas les méthodes formelles de planification (détermination des objectifs, analyse, évaluation, sélection, planification) qui dominent un processus de changement mais il s'agit, au contraire, d'un développement continu, largement morcelé, à caractère itératif et incrémental, dans lequel, de surcroît, la formulation et la mise en œuvre apparaissent non pas comme des moments séparés qui se suivent dans le temps (« je décide, ensuite je mets en œuvre ») mais bien plus souvent comme indissociables (le moment de la décision est inséparable de sa mise en œuvre).

Un maire d'une ville moyenne a tenu les propos suivants pour expliquer leurs rôles dans la gestion quotidienne d'une collectivité locale : « *Dans une collectivité locale, un maire doit être capable de préparer l'avenir, d'être un visionnaire en quelque sorte. Percevoir dix ans avant les autres, anticiper et gérer l'évolution qui aboutira au résultat souhaité est la mission que lui ont confiée ses électeurs.*

Cette mission se décompose en plusieurs étapes :

- *La connaissance parfaite du milieu est indispensable à toute action, quelle qu'elle soit ;*
- *L'identification des problèmes permet ensuite de réaliser un diagnostic de la situation ;*
- *L'élaboration de diverses solutions alternatives permet de préparer la décision ;*
- *La définition d'une politique publique est l'acte qui engage la collectivité ;*
- *La mise en œuvre des plans d'actions doit concourir à la réalisation des objectifs*
- *L'évaluation des politiques publiques doit permettre en cours et en fin d'exécution de mesurer les écarts entre le prévu et le réalisé.*

La direction participative par objectif est la méthode la plus couramment utilisée pour décliner la planification stratégique en programmation opérationnelle.

Il s'agit à partir des orientations générales, de buts et de finalités à atteindre, de déterminer les plans d'actions nécessaires à mettre en œuvre pour arriver à ses fins. Ces objectifs et ces méthodes doivent être accompagnés des moyens correspondants sous peine d'incohérence notoire et d'impossibilité d'exécution.

La grande difficulté réside dans l'adaptation des moyens aux objectifs car trop d'ambition en la matière peut se révéler néfaste si l'on n'a pas les supports de sa politique. En période de récession plus particulièrement, où les budgets publics sont de plus en plus étriqués, la mise en œuvre d'objectifs nouveaux se réalisera par conséquent souvent au détriment d'objectifs anciens.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Cette méthode a l'avantage d'impliquer transversalement les agents à tous les échelons de la hiérarchie et permet une mobilisation autour d'orientations communes.

Si l'on prend, par exemple, la volonté d'améliorer les conditions d'accueil du client-usager, cet objectif peut se décliner dans tous les services opérationnels et parfois même dans certains services fonctionnels.

Pour atteindre son but, la direction participative par objectifs nécessite des mesures internes de gestion du personnel de type participatif afin de créer une certaine autonomie de réflexion et de fonctionnement nécessaire à l'implication des agents.

Le modèle incrémental ne peut, de même que le modèle politique, donner lieu à l'emploi d'une quelconque technique ou méthode de gestion des ressources humaines. Il tend au contraire à être attentif à l'émergence de phénomènes imprévus dans le cours du processus. Il accorde d'ailleurs une attention particulière aux phénomènes émergents qui parviennent à prendre corps dans la structure existante et finissent par y trouver une place légitime, car ils sont le signe que le processus est en train d'avoir une prise sur la réalité organisationnelle. A l'opposé, il est évident que si le changement se traduit par la prolifération chaotique d'initiatives isolées, d'événements surgissant au hasard et se succédant dans toutes les directions à un rythme soutenu, il y a lieu d'être inquiet pour l'avenir de cette organisation. C'est donc le maintien et l'inscription dans la durée des phénomènes émergents qui servent ici de critères de réussite.

En matière de gestion des ressources humaines, la référence à l'incrémentalisme conduit à adopter un certain nombre d'orientations. La gestion des effectifs se fera ainsi en fonction des opportunités internes et/ou externes, plutôt que sur le mode de la programmation. Il en sera de même pour les activités de formation. La communication sera plutôt de nature informelle et favorisera l'information remontante et latérale. C'est ici aussi que l'on expérimentera les formes de rémunération à l'intéressement, où l'octroi de l'avantage pécuniaire à l'employé est déterminé à postériori, en fonction des performances réalisées par l'organisation, et non à partir d'une définition abstraite du poste de travail ou de la fixation a priori d'objectifs à atteindre. Quant à la culture d'entreprise, il s'agit alors de valeurs vécues, se manifestant dans les pratiques existantes, enracinées dans l'histoire et la structure de l'organisation plutôt que plaquées d'en haut à la suite d'une intervention quelconque de l'équipe gestionnaire (Aktouf, 1990).

Le DRH d'une ville moyenne déclare ceci : « *L'impulsion du management participatif peut venir indifféremment de l'encadrement supérieur ou des élus. Que cela vienne des uns et des autres n'est pas le plus important mais qu'ils soient l'un et l'autre associés et volontaires est indispensable.*

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

La répartition des rôles dans la gestion des ressources humaines est très différente selon qu'il s'agisse d'un management interne à la collectivité, c'est-à-dire sans contact direct avec les clients /usagers, ou selon qu'il s'agisse de gestion des ressources humaines avec visibilité et ouverture directe sur la population.

Le management des ressources humaines utilisant des moyens internes à la collectivité locale est le processus interne de management, propre à l'organisation qui utilise les moyens en place. Le projet de service, le plan formation avec les mesures touchant directement le personnel tels l'évaluation, l'avancement et l'intéressement, par exemple sont typiquement des moyens de gestion interne.

Les élus peuvent parfois impulser et convaincre l'encadrement de l'utilité de ces mesures, mais ils ne peuvent que difficilement s'impliquer ensuite dans la mise en œuvre. Car celle-ci nécessite un tel investissement qu'ils ne puissent que parcellement avoir accès à l'information et ne pourraient être en mesure de finaliser des outils fiables. L'exemple du statut du personnel territorial est pour cela édifiant parce que son développement est tellement rapide que même les fonctionnaires concernés au premier chef ont des difficultés à en suivre l'évolution.

Ce sont les cadres qui ont la responsabilité du management des ressources humaines internes des collectivités locales ; ils ont pour cela la disponibilité, la connaissance technique et la légitimité auprès du personnel ».

Quant au processus, le modèle incrémental y accorde autant d'attention que le modèle politique. Le processus est vu comme un ensemble d'interactions entre orientations antérieures et présentes parce qu'il se construit dans la durée, sur un mode itératif, échappant largement à toute tentative de formalisation. Il est de plus, fortement marqué par l'entrelacement des relations existant entre les différents acteurs. Sa temporalité s'inscrit généralement dans le long terme, ce qui exclut de facto toute analyse des changements sur la période brève.

L'interaction entre le processus et le contexte interne conditionne en définitive la définition du contenu. Celui-ci émerge progressivement à la suite d'une série d'essais et erreurs, de modifications à la marge de décisions antérieures. Etant donné l'étroite imbrication qui se noue entre formulation et implantation des projets de changement, le contenu ne peut être explicité a priori, comme une variable seconde, largement dépendante du contexte et du processus qui s'y développent.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

3.3.6. L'analyse de la collectivité locale (F)

La collectivité locale F a essayé d'apporter de nouveau souffle dans la gestion des ressources humaines et le management du personnel en intégrant des nouveaux agents détenteurs des compétences nécessaires pour le développement interne. C'est ainsi qu'elle a pu mettre en œuvre le projet de la démarche qualité, qui est un outil efficace pour le processus de changement organisationnel.

La venue de ces jeunes cadres est un plus pour la commune, parce qu'elle permet la transformation des idées et l'implication de ces jeunes cadres dans le fonctionnement de la collectivité locale.

Leurs apports permettent aux élus qui occupent les postes de chefs de services, de céder la place à ces derniers afin d'impulser le renouveau dans le système fonctionnel de la commune.

Ainsi, ils arrivent à travailler main dans la main avec les élus en mettant en place le processus de la démarche qualité qui a eu comme retombé :

- La mise en place d'un programme planifié de formation des agents
- La professionnalisation des agents d'accueil
- L'aménagement des locaux
- L'accueil chaleureux et le professionnalisme des agents
- La maîtrise des actes administratifs
- Le suivi d'équipe de travail quotidiennement
- Le pilotage des activités par le mode projet
- La valorisation des savoirs – faire des agents
- La validation des projets de services
- La proposition des plans d'action.

- **L'organisation interne de la collectivité**

Pour le dynamisme de la collectivité locale F, il a été mis en place le plan de travail suivant :

- Le Conseil d'administration où le maire et ses adjoints en plus du DGS se réunissent une fois par semaine pour fixer les orientations, lancer les projets des services, prendre des décisions sur le fonctionnement des services et donner des consignes pour réorienter les activités des services.
- Le DGS organise une réunion de direction une fois par semaine avec tous les Directeurs et responsables de services pour coordonner les activités de la mairie dans

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

les services et avoir une visibilité sur l'avancement des dossiers et des consignes des élus lors des réunions du conseil d'administration.
- La réunion des services chaque semaine organisée par les directeurs pour recadrer les agents qui ne respectent pas les consignes émanant des élus et du DGS.

Les agents se rendent compte de la double commande par rapport à l'implication des élus dans la gestion quotidienne des affaires de la collectivité locale et ils veulent que ces derniers regagnent leurs bureaux.

- **La Gestion des Ressources Humaines**

Au niveau de la Mairie de la Ville F, les activités de la Gestion des Ressources Humaines sont centralisées sur les thématiques suivantes :

- La politique de formation par la direction des ressources humaines
- La politique de rémunération du personnel
- La politique de notation des agents
- La mise en place de la pointeuse.

La politique de formation se réalise dans le respect total du plan de formation mise en place par le Directeur des Ressources Humaines au sein de la collectivité locale :

- L'organisation d'une formation et/ou la participation à une formation ailleurs est souhaitée par les agents et surtout les chefs de services en fonction des objectifs des services dans le cadre d'un changement organisationnel.
- Entre autre, la maire peut également demander une formation pour le personnel de la mairie dans le souci d'un changement fonctionnel par exemple, la formation des employés dans le cadre de la démarche qualité et du développement durable.

La politique de rémunération du personnel a été mise en place dans l'optique de motiver les agents contractuels de la collectivité à bien s'impliquer dans leur travail ; pour cela la direction générale a décidé d'appliquer un même régime indemnitaire à tous les personnels de la mairie. En appliquant l'individualisation des primes en fonction des mérites, la direction générale veut lancer un signal fort à l'endroit des personnels pour les motiver à bien travailler et fournir des efforts d'amélioration dans l'accomplissement de leurs tâches quotidiennes. Pour cela, la direction générale est en train de mettre en place des indicateurs d'objectifs, chose qu'elle ne faisait pas auparavant tout en ajoutant le mode évaluation.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

La notation à l'évaluation sera basée sur quatre critères suivants :

- La manière de servir sa commune
- La rapidité d'agir pendant ses heures de travail
- La recherche de paix sociale entre les agents et les usagers
- La limitation de risque dans la gestion quotidienne des dossiers.

Ces quatre points sont des moyens qui poussent et/ou incitent les agents à devenir des vrais professionnels dans l'exercice de leurs métiers et de leurs fonctions et ainsi faire barrage aux élus qui s'ingèrent trop dans les activités pratiquent des cadres.

Enfin, la pointeuse des agents (Badgeuse) a été mise en place parce que la direction générale a constaté un grand écart dans le respect des horaires de travail. Alors, pour lutter contre le dysfonctionnement interne, elle a décidé de rendre justice aux agents qui bossent en mettant en place la badgeuse et un indicateur d'objectif au niveau de chaque service. Tout cela dans l'optique d'avoir des données objectives pour un bon management dans la collectivité locale de La Madeleine.

- **La stratégie de la Mobilité – Polyvalence**

La collectivité locale F avec sa direction générale a décidé de motiver les agents en créant un nouveau système de gestion tout en mettant en exergue un nouvel organigramme en forme de pyramide et de doter la collectivité de cinq (5) Directions et aussi en changeant de services certains cadres dans la perspective d'une démarche participative.

En adoptant la démarche participative dans la collectivité, la Direction Générale désirait faire bouger les choses en favorisant la mobilité des cadres tout en leur montrant l'intérêt de changement de poste.

Lorsqu'il s'agit de la polyvalence dans la collectivité locale, elle voulait qu'en embauchant un agent, qu'il soit en mesure d'être polyvalent afin d'être capable de remplacer les agents malades de longue durée pour cause d'effectif et surtout de la restriction budgétaire.

La collectivité locale F a décidé aussi d'embaucher des cadres intermédiaires pour assurer la transition dans le but de changer le cours des choses tout en intégrant des nouveaux et surtout des jeunes dynamiques afin d'actualiser les compétences au sein de la commune et de favoriser les apports de nouvelles idées dans l'optique du développement.

Toutefois, pour éviter les perturbations dans le changement, la collectivité organise des entretiens disciplinaires afin de recadrer certains agents qui trainent les pas et ceux qui ont des problèmes comportementaux par exemple des problèmes générationnels des agents qui posent des difficultés d'adaptabilité. Tout simplement pour leur signifier que les choses ont

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

changé et maintenant, tous les agents doivent mettre la main à la pâte pour la construction de la commune.

- **L'importance de la démarche qualité**

La mairie de La ville F s'est engagée dans une démarche qualité afin d'améliorer la qualité du service d'accueil et surtout du service aux usagers. Après différentes enquêtes de satisfaction, la mobilisation des agents de la Ville et les différents aménagements ou réaménagements effectués, la collectivité locale vient de recevoir la Certification « Qualiville », gage de la qualité de ses dispositifs d'accueil et des services rendus aux usagers.

La Certification est un acte volontaire qui consiste à faire attester par une tierce partie indépendante et impartiale (l'organisme Certificateur) que son fonctionnement et les services délivrés aux usagers sont conformes à un cahier de charges précis, composé de critères de qualité tels que l'accueil, l'orientation, l'information, l'évaluation de la satisfaction et la gestion des réclamations, la délivrance d'actes administratifs.

L'application de cette démarche qualité dans la collectivité locale F a pour but de :

- Prendre conscience de l'exercice de la satisfaction de la majorité des usagers
- Motiver les agents par leur écoute en créant la cohésion dans le travail
- Améliorer continuellement le fonctionnement des services
- Contrôler la gestion de temps par la motivation des cadres en leur octroyant des primes de reconnaissance pour des heures supplémentaires réalisées, en considérant leur travail comme une mission et non comme un espace de temps.

Aujourd'hui, les dossiers sont analysés avec plénitude et 94% des agents sont satisfaits dans l'exercice de leur fonction et la direction générale est en train de mettre en œuvre des moyens pour convaincre les 6% restant à adhérer à la mission.

La collectivité locale F a pensé perfectionner le système fonctionnel des services dans le souci de satisfaire les usagers qui sont par conséquent leurs électeurs.

Concernant la relation entre les élus et les cadres, il y a en effet une bonne relation. Certes, on peut parler avec quelques des malentendus dans la gestion quotidienne des dossiers parce que certains élus travaillent beaucoup faute de personnel adéquats.

Comme les choses ont commencé d'évoluer et que la direction générale a pu mettre en place cinq directions, les élus ont commencé à se retirer pour céder la place aux cadres afin qu'ils exercent dans la tranquillité leurs missions et surtout que c'est le souhait des agents lorsqu'ils sont interrogés dans le cadre des enquêtes de la mise en place de la démarche qualité.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Somme toute, si l'ensemble des collectivités locales de la France essaie de mettre en place la démarche qualité. La France à travers ces collectivités locales aura une autre vision de la gestion des villes et par ailleurs de l'administration. La Ville de La Madeleine est la première Ville de la région et la troisième sur le plan national à appliquer la démarche qualité en mettant l'accent sur le mode de fonctionnement cohérent, l'organisation des activités administratives et l'amélioration de la qualité des services aux usagers.

Dans les années 2003-2004, la Mairie de La Ville F a pris une décision de faire une extension du local tout en préservant le cachet du bâtiment. Si cette extension a permis d'avoir de l'espace pour un meilleur accueil des usagers ainsi qu'une réorganisation des services, il s'agit en effet de mettre en adéquation un bâtiment historique et de répondre aux exigences de la population du 21^{e} siècle.

Améliorer le confort, l'accessibilité et la confidentialité pour l'équipe municipale et l'ensemble du personnel était un défi à relever en s'engageant dans cette démarche qualité.

Le DGS d'une ville moyenne a fait la déclaration suivante à propos de la démarche qualité introduit dans leur collectivité locale : « *La démarche qualité permet de mettre en œuvre le projet de service autour d'une dynamique d'animation. Car, les cercles de qualité, les réunions de service, les groupes de résolution de problèmes, les groupes de projet, les groupes de travail, la recherche de la qualité totale… sont d'autant de termes pour définir une réunion d'agents autour de la recherche de la résolution d'un problème précis.*

L'écueil de ces cercles de qualité apparus dans les mairies au début des années 80 a été constaté rapidement parce qu'après avoir résolu des dysfonctionnements significatifs, leur action est devenue très marginale.

Cependant, malgré ces divers échecs, de nombreuses collectivités ont compris l'importance de la démarche qualité et utilisent aujourd'hui dans ce domaine des procédures de mise en œuvre souple à partir de la concertation du personnel (réunions de service, les boîtes à idées…). Elles y voient là, la possibilité de mieux absorber les changements et les évolutions des collectivités locales pour l'avenir et surtout un moyen d'introduire ou de réaffirmer la notion de qualité dans les diverses prestations offertes à la population.

L'introduction du management participatif est souvent accompagnée de trois supports importants concourant à la réussite de cette dynamique interne tels que : le plan formation, l'évaluation du personnel et l'intéressement du personnel ».

Pour cela, on peut dire que le modèle incrémental donne la primauté à la fois au contexte et au processus du changement observé. Le poids du contexte est ici fondamental parce qu'il s'agit avant tout du contexte interne : le passé, la culture et les valeurs en cours, les structures organisationnelles, les routines de comportement, les décisions antérieurement prises figurent parmi les éléments qui empêchent la logique de la planification d'être à

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

l'œuvre. C'est dans l'interaction entre ces différents niveaux du contexte que le processus se construit progressivement.

Le DRH d'une ville moyenne déclare ceci : « *L'impulsion du management participatif peut venir indifféremment de l'encadrement supérieur ou des élus. Que cela vienne des uns et des autres n'est pas le plus important mais qu'ils soient l'un et l'autre associés et volontaires est indispensable.*

La répartition des rôles dans la gestion des ressources humaines est très différente selon qu'il s'agisse d'un management interne à la collectivité, c'est-à-dire sans contact direct avec les clients – usagers, ou selon qu'il s'agisse de gestion des ressources humaines avec une visibilité et une ouverture directe sur la population.

Le management des ressources humaines utilisant des moyens internes à la collectivité locale est le processus interne de management, propre à l'organisation qui utilise les moyens en place. Le projet de service, le plan de formation avec les mesures touchant directement les personnels tels que l'évaluation, l'avancement et l'intéressement, par exemple, sont typiquement des moyens de gestion interne.

Les élus peuvent parfois impulser et convaincre l'encadrement de l'utilité de ces mesures, mais ils ne peuvent que difficilement s'impliquer ensuite dans la mise en œuvre. Car, celle-ci nécessite un tel investissement qu'ils ne puissent que parcellaire ment avoir accès à l'information et ne pourraient être en mesure de finaliser des outils fiables. L'exemple du statut du personnel territorial est pour cela édifiant parce que son développement est tellement rapide que même les fonctionnaires concernés au premier chef ont des difficultés à en suivre l'évolution.

Ce sont les cadres qui ont la responsabilité du management des ressources humaines internes des collectivités locales : ils ont pour cela la disponibilité, la connaissance technique et la légitimité auprès du personnel ».

Quant au processus, le modèle incrémental y accorde autant d'attention que le modèle politique parce que le processus est vu comme un ensemble d'interactions entre orientations antérieures et présentes car il se construit dans la durée, sur un mode itératif, échappant largement à toute tentative de formalisation.

Il est de plus, fortement marqué par l'entrelacement des relations existant entre les différents acteurs. Sa temporalité s'inscrit généralement dans le long terme, ce qui exclut de facto toute analyse des changements sur période brève.

L'interaction entre processus et contexte interne conditionne en définitive la définition du contenu. Celui-ci émerge progressivement à la suite d'une série d'essais et erreurs, de modifications à la marge de décisions antérieures. Etant donné l'étroite imbrication qui se noue entre formulation et implantation des projets de changement, le contenu ne peut être

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

explicité a priori, comme le suppose pourtant le modèle de la planification. Le contenu apparaît ainsi comme une véritable seconde, largement dépendante du contexte et du processus qui s'y développent.

3.3.7. L'analyse de la Collectivité Locale (G)

La collectivité locale G est une petite commune bien organisée avec des services bien structurés assez comparable à celle d'une grande ville. Elle est composée de neuf (9) adjoints aux maires et de cinq (5) conseillers délégués en plus de huit (8) directions suivantes :

- La Direction des Services à la Population
- La Direction des Services Techniques
- La Direction du Secrétariat Général et des Affaires Economiques
- La Direction des Ressources Humaines
- La Direction des Finances
- La Direction de l'Animation et de la Culture
- La Direction des Affaires Sociales
- La Direction des Marchés Publics.

Le DGS dans l'exercice de ces fonctions essaie de jouer le rôle d'intermédiaire entre le Maire, les adjoints, les conseillers et les cadres pour la bonne marche de la collectivité locale.

- **L'aspect organisationnel**

Pour une meilleure compréhension de l'organisation et du fonctionnement de la Ville G, chaque Directeur a une relation étroite avec les adjoints délégués dans le suivi des dossiers financiers et de l'urbanisme.

Les élus ont des réunions tous les 15 jours avec le maire pour réfléchir à l'avancement des projets dans la collectivité locale et de voir comment débloquer les dossiers en stand-by.

Le DGS et les Directeurs se réunissent aussi tous les 15 jours pour voir les orientations à prendre et à appliquer avec rigueur la politique de la Ville décidée par le maire et les élus lors du conseil municipal.

Dans la gestion quotidienne du personnel, le DGS a pour mission d'amener les Directeurs des services et leurs adjoints à respecter les consignes du maire et des élus tout en respectant scrupuleusement leurs rôles et/ou leurs tâches. Le DGS est là pour les aider à traduire les projets politiques en projets de services par des actions efficaces.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

C'est vrai, il y a par moment des difficultés causées par des élus qui passent leur journée dans les bureaux et désirent prendre les initiatives à la place de certains chefs de services. Mais, dès que le DGS et le maire sont informés de la situation, ils interviennent rapidement pour éviter des polémiques.

C'est ainsi que les deux têtes de l'exécutif de la collectivité locale G vont essayer de veiller sur la gestion quotidienne du personnel et surtout de la mairie afin d'éviter les irrégularités.

- **L'application de la loi sur la décentralisation**

Concernant la mise en œuvre de la loi sur la décentralisation dans les collectivités locales, il y a deux évolutions qui paraissent aujourd'hui indispensables :

- La mise en œuvre, démocratiquement et aux bons niveaux, par les collectivités locales des politiques intégrées qui permettront un développement durable des territoires ;
- Un renforcement des fonctions de l'Etat sur la gestion des risques économiques, environnementaux ou sociaux, notamment quand ceux-ci induisent des situations non durables, car non maîtrisables au niveau local ou résultant d'inégalité de situations inacceptables.

Pour cela, il y a quatre chantiers envisagés :

- La définition du territoire pertinent de l'action publique locale avec la coïncidence entre le territoire vécu et l'espace juridico-administratif et, plus tard, l'élection au suffrage universel direct du pouvoir institué sur ces nouveaux territoires de l'action publique.
- L'autonomie fiscale à l'échelon local recomposé en communautés et en pays peut devenir le premier lieu d'expression de la demande sociale et son territoire, cadre où s'évalue sa satisfaction, doit pouvoir disposer de l'autonomie financière pour en être responsable.
- L'enjeu d'une démocratie participative locale par la mise en place des mécanismes de représentation faisant droit au débat public local, la constitution d'un espace public local de participation.
- L'inter ministérialité sur le territoire et la gestion des services publics par le passage du sectoriel au géographique et l'articulation entre les services publics et le territoire renforcent de plus en plus l'action inter ministérielle des préfets, surtout des préfets de région. La déconcentration doit être certes poussée, tout autant, c'est la gestion des services au public qui doit être repensée.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

La mise en place de la loi de la décentralisation va donner beaucoup de travail aux communes dans la gestion des textes des lois, la professionnalisation des activités des cadres, la responsabilisation des élus par des contrôles a posteriori, la responsabilisation du maire qui devrait organiser, structurer et répartir les rôles des élus, l'obligation de suivre des formations de plus en plus forte devient maintenant très nécessaire.

- **Le système managérial**

Chaque deux semaine, le DGS organise une réunion avec les directeurs pour réfléchir sur l'organisation générale des services de la collectivité locale en mettant l'accent sur la communication interne entre ces services.

A travers ces réunions, la direction générale désire promouvoir une relation seine entre les agents en veillant sur les dossiers qui peuvent créer des dissensions et de responsabiliser les responsables de services afin que ces derniers puissent manager leurs collaborateurs dans les normes.

C'est aussi l'occasion de noter les projets des services et partager les informations inter services pour la répercussion auprès des agents.

- **La gestion des ressources humaines**

Dans le cadre de la gestion des ressources humaines, la collectivité locale G est organisée de la manière suivante :

- **La gestion des services**

- Le suivi de carrière des agents par des évaluations pour proposer par la suite des responsabilités compte tenu de leurs expériences et / ou ancienneté.
- Le suivi de leur salaire en accordant des primes par rapport à leur implication dans le travail au sein de la collectivité.
- Le suivi des instances des commissions techniques paritaires pour les promotions et les remplacements pour cause de problème de santé.
- Le suivi de travail de groupes dans les commissions pour évaluer le besoin de formation et de régime indemnitaire.
- Le travail de liaison avec l'élu du personnel et les syndicats.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- **La mise en place d'un plan de formation valable pour trois (3) ans basé sur :**

- L'élaboration du plan de formation par rapport aux besoins de la collectivité
- La réunion régulière pour échanger sur le plan de formation mis en place et faire l'évaluation des compétences des agents
- Le régime indemnitaire tout en mettant l'accent sur le système de prime par la notation des agents, la qualité de leur prestation sur la rentabilité des activités
- L'intéressement des agents au travail par la mise en place d'un système d'information en amont et en aval, la promotion des agents au niveau de grade pour les motiver
- La lutte contre l'absentéisme.

Dans le milieu public comme ailleurs, on peut donc considérer qu'un cadre politique général intègre la mission et le projet global de l'organisation, tandis que la stratégie et les objectifs associés identifient des finalités plus précises en termes de contenu et d'échéance. Il paraît même indispensable de se référer régulièrement à la politique générale et à la stratégie si l'on veut garder à l'esprit les véritables spécificités de l'organisation publique, qui se situent avant tout dans sa vocation.

Nous ajouterons que ce sont justement ces spécificités des collectivités locales (spécificités par rapport aux entreprises privées et par rapport aux administrations d'Etat) qui vont déterminer à la fois la démarche stratégique et l'ensemble du système de management.

4. L'importance des moyens humains dans le processus de changement organisationnel

Comme les moyens financiers, les moyens humains sont au service du développement. Bien évidemment, cela ne signifie pas que la gestion des ressources humaines se limite à la mise en adéquation des compétences des agents aux objectifs de l'institution qui est la collectivité locale.

Nous verrons par la suite que la gestion des ressources humaines s'inscrit dans une démarche plus globale qui concilie deux approches, l'approche collective et l'approche individuelle, qu'elle se décline aussi bien en terme quantitatif (la gestion des effectifs) que qualitatif (la gestion des compétences), et d'où découle un mode d'animation basé sur le développement des personnes.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Le dispositif de gestion prévisionnelle des compétences que nous présentons ici permet d'alimenter ce diagnostic des moyens humains ou, plus précisément, est conçu pour tenir compte des orientations stratégiques et des actions de développement de la collectivité locale.

Ce dispositif doit permettre d'apprécier le niveau d'adéquation des moyens humains, d'une part, aux orientations stratégiques de la collectivité et, d'autre part, à l'évolution de la main d'œuvre, du marché du travail ou des métiers. Il s'agit donc là encore d'une démarche prospective, du diagnostic devront découler des actions de gestion prévisionnelle des ressources humaines.

1. Une démarche prospective d'analyse des besoins

La gestion des compétences s'entend dans ses deux acceptations d'adaptation de la « palette de compétences » de la collectivité aux évolutions de l'environnement et d'adaptation des compétences réelles des agents aux compétences requises par le poste qu'ils occupent. Elle relève également d'une préoccupation de développement personnelle des agents.

Dominique Thierry et Christian Sauret (1993) prennent en compte ces deux niveaux de préoccupation dans la définition qu'ils donnent de ce qu'ils appellent la gestion prévisionnelle et préventive des emplois et des compétences (GPPEC) : « la GPPEC, c'est la conception, la mise en œuvre et le suivi de politiques et de plans d'actions cohérents :

- Visant à réduire de façon anticipée les écarts entre les besoins et les ressources humaines de l'entreprise (en termes d'effectifs et de compétences) en fonction de son plan stratégique (ou au moins d'objectifs à moyen terme bien identifiés) ;

- Et en impliquant le salarié dans le cadre d'un projet d'évolution professionnelle ».

La prise en compte de ces deux dimensions de gestion collective et de gestion individuelle des compétences permet de lier la notion de poste à la notion de métier.

C'est ainsi que le DRH d'une grande collectivité locale affirme ceci : « *Dans les collectivités locales, un maire doit être capable de préparer l'avenir, d'être un visionnaire en quelque sorte. Percevoir dix ans avant les autres, anticiper et gérer l'évolution qui aboutira au résultat souhaité est la mission que lui ont confiée ses électeurs.*

Cette mission se décompose en plusieurs étapes :

- *La connaissance parfaite du milieu est indispensable à toute action, quelle qu'elle soit*
- *L'identification des problèmes permet ensuite de réaliser un diagnostic de la situation*
- *L'élaboration de diverses solutions alternatives permet de préparer la décision*

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- *La définition d'une politique publique est l'acte qui engage la collectivité*
- *La mise en œuvre des plans d'action doit concourir à la réalisation des objectifs*
- *L'évaluation des politiques publiques doit permettre en cours et en fin d'exécution de mesurer les écarts entre le prévu et le réalisé ».*

Cette série d'étapes se retrouve à l'intérieur de la notion de planification stratégique. Dans la réalité de tous les jours, si les élus sont tous des stratèges, c'est en effet leur rôle et c'est ce que la population attend d'eux, parce que leur stratégie est cependant souvent intuitive et la planification à long terme de leur cité rarement formalisée sur papier.

La Direction Par Objectifs (DPO) est la méthode la plus couramment utilisée pour décliner la planification stratégique en programmation opérationnelle.

Il s'agit à partir d'orientations générales, de buts et de finalités à atteindre, de déterminer les plans d'actions nécessaires à mettre en œuvre pour arriver à ses fins. Ces objectifs et ces méthodes doivent être accompagnés des moyens correspondants sous peine d'incohérence notoire et d'impossibilité d'exécution.

La grande difficulté réside dans l'adaptation des moyens aux objectifs car trop d'ambition en la matière peut se révéler néfaste si l'on n'a pas les supports de sa politique. En période de récession plus particulièrement, où les budgets publics sont de plus en plus étriqués, la mise ne œuvre d'objectifs nouveaux se réalisera par conséquent souvent au détriment d'objectifs anciens.

Cette méthode a l'avantage d'impliquer transversalement les agents à tous les échelons de la hiérarchie et permet une mobilisation autour d'orientations communes.

Si l'on prend par exemple, la volonté d'améliorer les conditions d'accueil du client – usager, cet objectif peut se décliner dans les services opérationnels et parfois même dans certains services fonctionnels.

Pour atteindre son but, la Direction Par Objectifs nécessite des mesures internes de gestion du personnel de type participatif afin de créer une certaine autonomie de réflexion et de fonctionnement nécessaire à l'implication des agents.

Cette technique, qui a fait ses preuves dans le secteur privé, s'est développée progressivement dans un certain nombre de collectivités locales qui souhaiteraient innover en matière de gestion sans prendre de grands risques internes.

Toutefois, c'est vers la gestion prévisionnelle des compétences que semblent devoir s'orienter la majorité des collectivités locales, parce que c'est en effet ce dernier type de gestion des ressources humaines qui est le mieux à même de concilier les approches individuelles et collectives, tout en tenant compte des évolutions de l'environnement.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

2. Le processus de gestion prévisionnelle des compétences

Le processus de gestion prévisionnelle des compétences peut se décliner en six étapes :

- Analyse des effectifs actuels en terme quantitatif et qualitatif c'est-à-dire par nature de compétence ;
- Analyse des évolutions de l'effectif actuel à moyen terme (départs en retraite, souhaits de mutation, formations programmées et souhaitées…) ;
- Analyse des évolutions des besoins à moyen terme compte tenu de l'évolution de l'environnement (territorial, technologique, juridique), et de la stratégie (compétences requises, évolutions budgétaires) ;
- Mise en œuvre des écarts entre les besoins et l'effectif à moyen terme ;
- Définition des actions à mettre en œuvre (formation, recrutements, mutation…) ;
- Mise en œuvre des actions.

Il s'agit bien d'un processus, c'est-à-dire d'une démarche en boucle menée en continu, et non pas d'un projet ponctuel.

Ce dispositif est à la base du diagnostic interne permettant de définir des actions d'accompagnement du développement qui entrent dans le plan stratégique. Les actions à mettre en œuvre peuvent être de quatre natures :

- Des actions de formation, lorsque l'écart entre les besoins et les compétences actuelles peut être résorbé de cette façon ;
- Des actions de mobilité, soit par promotion, soit par mutation, et qui correspondent à un déplacement de compétences d'une unité à une autre ;
- Des actions de recrutement, lorsque les compétences requises à court ou moyen terme ne sont pas couvertes par l'organisation actuelle et ne peuvent l'être par la formation ;
- Des actions de motivation, qui passent par la communication interne mais aussi par la mise en œuvre de l'ensemble des leviers de développement de la motivation.

Du choix des voies de développement souhaitables dégagées par la prospective et de la mise en évidence de ses moyens ou de son potentiel d'action, la collectivité locale peut alors définir sa propre stratégie, c'est-à-dire ses orientations d'action à moyen terme. Car, la stratégie n'est donc plus du domaine de la réflexion mais bien du domaine de l'action.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

3. La synthèse du contenu et du contexte à partir de Nvivo.

En partant de nos entretiens, nous avons à l'aide du logiciel Nvivo 8 mené une démarche de décontextualisation et de recontextualisation du corpus au sens de Deschenaux (2007). Rappelons que la décontextualisation consiste à sortir de son contexte un extrait d'un texte afin de le rendre sémantiquement indépendant, dans le but de créer des catégories ou des thèmes regroupant tous les extraits traitant d'un sujet en particulier. Les extraits ainsi regroupés forment les codes. La recontextualisation est obtenue en amalgamant les codes ou les catégories préalablement décontextualisées pour en faire un tout intelligible et proteur de sens (Deschenaux, 2007). Partant de ce corpus, nous avons généré des thèmes qui nous ont permis de créer des modèles suivants pour visualiser les liens existants entre nos données ainsi recueillies.

Le schéma heuristique ci-dessous obtenu avec le logiciel Nvivo, synthétise les éléments du contenu à partir des données empiriques.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

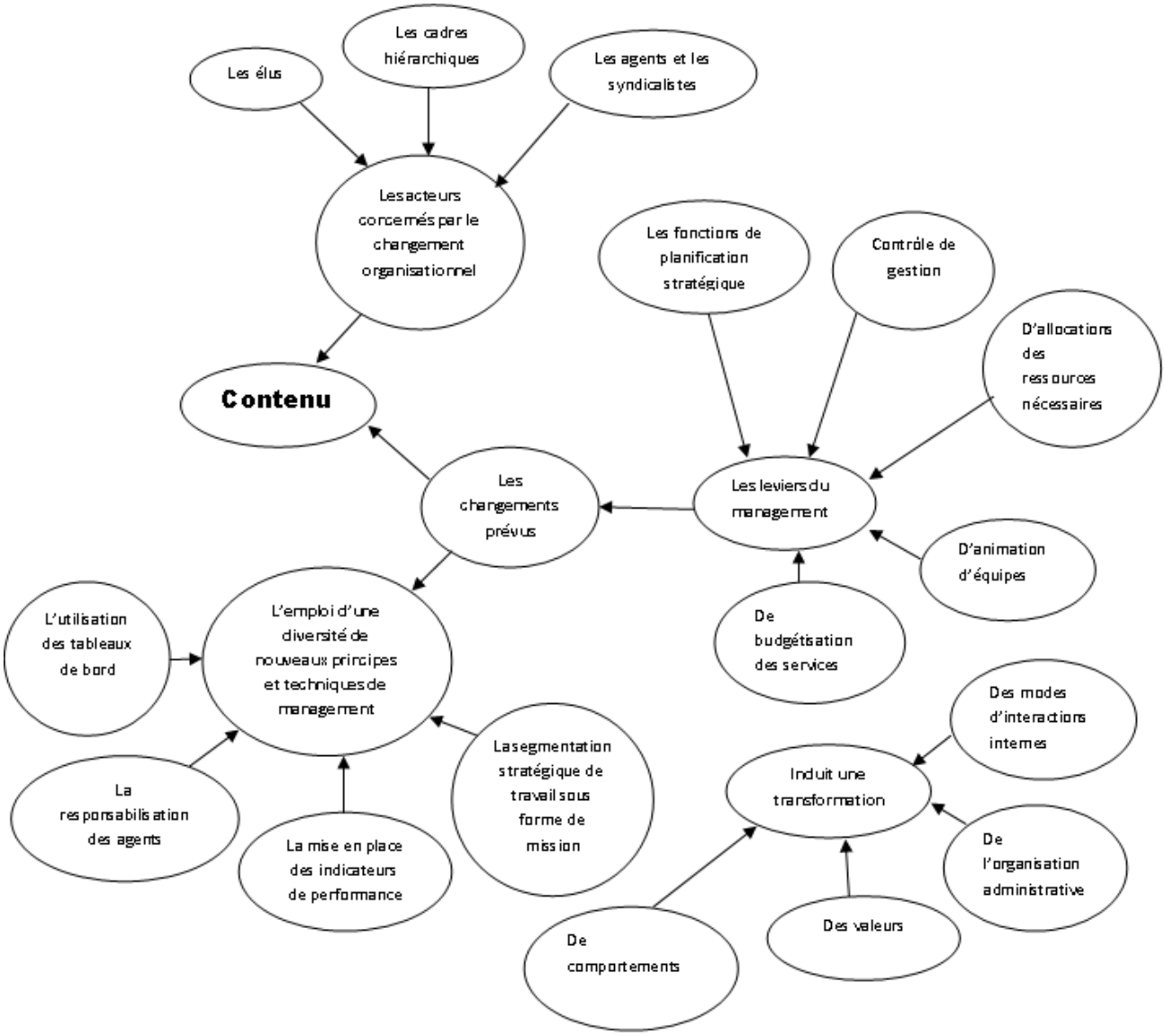


Figure N°13 – Le schéma heuristique de Nvivo N°1

Le schéma ci-dessus met en exergue l'introduction d'un management par la performance au sein des organisations publiques et plus particulièrement des collectivités locales qui constituent à la fois une innovation managériale mais aussi un changement organisationnel. La mobilisation des courants théoriques rattachés à ces deux domaines s'avère dès lors pertinente pour analyser les dynamiques de changement relatives à l'introduction d'une démarche de performance publique locale et pour formuler des propositions quant aux facteurs les influençant positivement ou négativement.

- Les démarches de performance publique locale en tant qu'innovation managériale productrice de changements organisationnels majeurs et de déviances potentielles. Si le management par la performance constitue depuis une quinzaine d'années une composante importante des réformes de modernisation entreprises par les administrations centrales d'un certain nombre de pays anglo-saxons et nordiques

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

(Politt et Boukaert, 2004 ; Boukaert et Halligan, 2008), et de ce fait peut être considéré comme une application ou une résultante managériale du New Public Management conçue en tant que doctrine (Moynihan, 2006), il représente en revanche une innovation récente pour les gouvernements locaux et les collectivités territoriales en particulier (Carassus et Gardey, 2009).

- Ce mode de management procède en partie, pour les collectivités territoriales qui ont décidé librement et volontairement de l'adopter au milieu des années 2000, d'une transposition locale et opérationnelle des principes généraux de la LOLF.

Les démarches de performances publiques locales se définissent comme un processus formel et organisé, à travers lequel une collectivité locale conçoit et met en œuvre une méthodologie de réflexion et d'action, des dispositifs d'intervention et d'évaluation, des modalités et des principes d'actions dans le but d'améliorer les différents niveaux de performance de ses actions et de ses politiques publiques. Une démarche de performance s'assimile donc à un système de pilotage global et intégré qui permet à une organisation publique de se fixer des objectifs et des priorités de développement et d'être gérée et organisée en fonction de l'atteinte de résultats conformes à ces objectifs, ceci dans un contexte de ressources et de moyens préalablement fixés.

La segmentation stratégique des politiques publiques, qui constitue le point de départ de ces démarches, donne lieu *à des déclinaisons budgétaires et organisationnelles ainsi qu'à la mise en place de systèmes d'évaluation et de contrôle.*

Le recours à ce type de démarche constitue une rupture et un changement majeur pour les collectivités locales dans le sens où*, il mobilise de manière concomitante l'ensemble des fonctions ou leviers du management (les fonctions de planification stratégique, de contrôle, d'allocation, de réorganisation, d'animation et de budgétisation)*, *se caractérise par l'emploi d'une diversité de nouveaux principes et techniques de management (les indicateurs de performance, la responsabilisation, les tableaux de bord…) et induit une transformation et une évolution en profondeur des comportements, des valeurs, et des modes d'interaction internes (la culture du résultat ou de la performance, le fonctionnement transversal ou par projet, la transparence, une logique de responsabilisation).*

Le caractère nouveau des processus, techniques et paradigmes associés à ces démarches permet de les qualifier d'innovations managériales au sens de Damanpour et Schneider (2008) et de Roger (1995). Elles sont elles-mêmes, et par un effet de cascade, productrices ou génératrices de changements organisationnels majeurs en s'accompagnant d'une modification des principaux paramètres organisationnels tels que la structure, la stratégie, les valeurs et les croyances, ou le système de contrôle. Elles ont notamment pour finalité l'évolution vers un nouvel état organisationnel jugé plus adapté aux contraintes environnementales et conduisent, in fine, à l'instauration de nouvelles normes et règles qui,

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

dans l'esprit de leur instigateur, doivent s'imposer comme des référentiels dominants chez les cadres et les agents publics.

Les démarches de performances publiques locales vont ainsi au-delà d'une simple innovation méthodologique et instrumentale et d'apprentissage en simple boucle. Aussi, et en s'appuyant sur la littérature relative à la déviance, il est possible d'affirmer que les démarches de performance, en remettant en cause les routines, les habitudes et les modes de fonctionnement traditionnels en cherchant à promouvoir de nouvelles normes, sont productrices, de manière délibérée, de déviances positives (au sens se Spreitzer et Sonensheim, 2004) censées servir l'intérêt de l'organisation.

La volonté de s'écarter du modèle d'administration public traditionnel, d'introduire des principes de gestion fondés sur la responsabilisation, l'autonomie, la recherche de performance et d'efficacité, confère au réformateur de statut de déviant positif tel qu'il a été défini par Heckert et Heckert (2002). On retrouve cette idée à travers le concept d'entrepreneur ou d'entrepreneuriat public développé par Kim(2010) ainsi que Bernier et Hafsi (2007).

Sans remettre en cause les finalités de l'action publique, l'entrepreneur public adopte des comportements opportunistes, proactifs et innovateurs qui bousculent les normes, les routines et les habitudes constitutives du modèle bureaucratique et de la culture administrative traditionnelle. Le leadership déviant est ainsi porteur de changement, d'innovation et de transgression dans la manière de réaliser les missions de service public, ceci sans remettre en cause les principes et les objectifs fondamentaux qui leur sont attachés.

A ces démarches sont généralement associées une vision positive de l'innovation et du changement. Elles sont en effet entreprises afin d'assurer une adéquation entre le fonctionnement des organisations publiques et l'évolution de leur environnement. Le cheminement planifié vers un nouvel état organisationnel, jugé plus adapté et plus efficace, confère à ces démarches leur légitimité et pousse à stigmatiser et à rejeter tout comportement de résistance ou de refus. Le non adhésion ou le rejet de certaines composantes (qu'elles soient de type méthodologique, instrumental ou paradigmatique) de la démarche est dès lors perçu comme un comportement illégitime, irrationnel, et donc comme une déviance négative.

La variable « contenu » se réfère aux domaines précis concernés par les changements à l'étude comme nous l'avons vu. Ainsi, nous avons identifié dans ces variables trois éléments qui traduisent l'importance des acteurs qui y participent et des compétences reconnues.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

3.1. Les acteurs concernés par le changement organisationnel.

Une démarche de changement organisationnel dans l'optique d'atteindre la performance locale se définit comme un processus formel et organisé, à travers lequel une collectivité locale conçoit et met en œuvre une méthodologie de réflexion et d'action, des dispositifs d'intervention et d'évaluation ainsi que des modalités et des principes d'actions dans le but d'améliorer les différents niveaux de performance de ses actions et de ses politiques publiques autour de la réalisation des objectifs.

Une démarche de changement organisationnel s'assimile donc à un système de pilotage global et intégré, comprenant des étapes de diagnostic et de formulation stratégiques, de planification opérationnelle, organisationnelle et budgétaire, d'évaluation et de mesure et permet à une organisation publique de se fixer des objectifs et des priorités de développement et d'être gérer et organiser en fonction de l'atteinte de résultats conforme à ces objectifs.

Toutefois, il est apparu lors de nos entretiens que les collectivités locales constituent des institutions fondamentales de la société et un secteur important de l'économie nationale et solidaire. Elles sont les garantes de l'intérêt général et du lien social sur un territoire, de même qu'elles entraînent une activité importante dans le secteur marchand au travers d'appels d'offres et de marchés d'équipements, de biens et de services sur pratiquement tous les secteurs d'activités (construction et aménagement, équipement et installations, développement économique, éducation, santé, culture, loisirs, action sociale, insertion et formation professionnelle, etc.).

Conçues au départ sur un modèle administratif et bureaucratique, les collectivités locales, sous l'impulsion des différentes réformes, ont été obligées de moderniser leur fonctionnement et d'intégrer de nouveaux outils et méthodes de gestion issus notamment des entreprises privées. Ces méthodes, outils et pratiques, regroupés souvent sous le vocable de « management », ont pour finalité, selon leurs promoteurs, de rendre plus efficace le service public en prenant exemple sur les entreprises privées qui « marchent » afin que les acteurs concernés par le changement organisationnel puissent s'en acquérir dans leurs activités quotidiennes.

C'est donc par les entretiens que cette catégorie des acteurs apparaît comme un Nodule Nvivo en tant qu'acteurs concernés par le changement organisationnel. Le lien qui est établi par rapport aux changements prévus (Contenu) concerne ces acteurs qui évoluent dans un contexte traversé par les leviers de management, l'emploi d'une diversité de nouveaux principes et techniques de management qui induit une transformation dans la gestion des ressources humaines au sein des collectivités locales.

Les collectivités locales vivent actuellement une réduction forte de leurs moyens et se trouvent obligées de faire des choix pas toujours évidents ni politiquement ni

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

techniquement. A ce besoin de contrôle des dépenses induit par la réduction des moyens s'ajoutent des contraintes fortes et des exigences nouvelles de la part des citoyens et de l'Etat lui-même (besoins sociaux en augmentation, enjeux du développement durable, « judiciarisation » croissante dans la société et ses impacts en termes d'anticipation et de prévention des risques de différente nature…).

Tout cela met les élus et le premier d'entre eux, le maire notamment, dans une situation inconfortable. Ainsi, nous nous posons les questions suivantes pour comprendre l'importance du changement organisationnel dans les collectivités locales ensemble avec les acteurs concernés :

Comment tenir les promesses faites aux citoyens lors des élections sans augmenter les impôts ? Comment intégrer les besoins et les résultats à court terme visibles et lisibles lors d'échéances électorales, garder son électorat tout en ayant une vision prospective de l'évolution d'une collectivité locale ? Comment concilier le citoyen-administré, le citoyen-usager et le citoyen- contribuable ? Comment respecter les valeurs fondatrices du service public (égalité de traitement, solidarité, économie des deniers publics…) tout en intégrant certaines réalités économiques de marché et en recherchant à optimiser les partenariats public-privé ?

Face à ces contradictions structurelles, les collectivités locales doivent faire évoluer leur mode de fonctionnement et de l'adapter aux nouvelles réalités économiques et sociales.

Entre autre, nous pouvons encore dire comment orienter et fixer des priorités au travail des agents de l'administration sans leur imposer une solution toute faite ? Comment créer une coopération entre les élus chargés des différents secteurs et délégations, l'administration et les citoyens en acceptant une tension inhérente à la rencontre entre ces différents acteurs ?

Le fonctionnement ancien sur un modèle bureaucratique semble limité et le management apparaît aux yeux de certains élus et cadres supérieurs comme le chemin de modernisation à adopter.

3.2. Le nodule de changement organisationnel

Les démarches de performance constituant une innovation managériale productrice de changements organisationnels multiples, les littératures portant respectivement sur le changement organisationnel, l'innovation managériale et la nouvelle gestion publique (New Public Management) servent de support à notre réflexion. A partir des entretiens, nous avons réussi à dégager trois catégories de facteurs influençant potentiellement la décision d'adoption puis d'utilisation des démarches de performance par les collectivités locales.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Les démarches de gestion par la performance constituent alors, pour les collectivités locales, une innovation managériale, mais aussi un vecteur de changement organisationnel, voire culturel et comportemental. Pour cela, nous avons décomposé dans ce cadre, le processus d'innovation en deux phases distinctes : l'initiation, qui traduit l'adoption d'une pratique, d'un processus ou d'une technique managériale nouvelle pour l'organisation, puis la mise en œuvre, qui correspond à l'utilisation effective de cette innovation et son intégration aux processus de management existants. Car la mise en œuvre d'une démarche de performance se traduit ainsi non seulement par la définition d'indicateurs de performance et par la collecte d'information relative à ces derniers, mais aussi et surtout, par l'utilisation de cette information dans la prise de décision stratégique et budgétaire.

Le changement est la résultante de l'action planifiée et volontaire d'un leader ou d'un individu en interne qui remplit une fonction significative d'agent du changement (Burke, 2002 ; Scoot, 2001). L'innovation, productrice de changement organisationnel, est le fait d'individus rationnels souhaitant améliorer le fonctionnement de leur organisation en raison d'un accroissement de la complexité et de l'incertitude environnementales (Chapman, 1997). Celle-ci apparaît dès lors comme une solution organisationnelle rationnelle portée par un leader interne afin de résoudre un problème d'efficience ou d'efficacité ou de remédier à un déséquilibre.

L'adoption et l'implantation d'une innovation peut s'expliquer à partir de l'influence et du rôle joué par les conditions et le contexte socio-politique et institutionnel dans une perspective déterministe. Selon cette perspective, les collectivités locales du fait d'un certain nombre d'inerties et de facteurs de rigidité de type culturel, structurel, individuel et organisationnel s'avèrent peu favorables au changement et ont, au contraire, tendance à préserver le statu quo et la permanence organisationnelle.

Dès lors, la capacité de changement et d'innovation est en grande partie déterminée et contrainte par des facteurs contextuels environnementaux qu'ils soient de type économique, financier, socio-politique ou institutionnel.

Ces deux perspectives complémentaires, concernant la capacité d'innovation et de changement des organisations et des collectivités locales en particulier, nous permettent de distinguer au final trois catégories génériques de facteurs d'influence des dynamiques de changement et d'innovation managériale, dans une perspective englobante : des facteurs exogènes relatifs à la pression environnementale et contextuelle, des facteurs internes individuels liés soit au leadership, soit à des éléments organisationnels et managériaux.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

3.3. La dynamique des dimensions contextuelles sur le changement organisationnel.

L'environnement est considéré comme le principal stimulus de l'innovation organisationnelle et managériale (Birkenshaw et al.2008) ou comme pouvant avoir un effet critique sur la capacité d'innovation des organisations (Boyne et al.2005). Les collectivités locales évoluent dans un cadre, institutionnel, politique, juridique, économique, qui déterminerait ainsi leur capacité et leur dynamique de changement.

Dans ce cadre, la taille du territoire et la richesse fiscale représentent des caractéristiques contextuelles pouvant avoir un effet déterminant sur la capacité d'innovation des collectivités locales.

S'il y a bien sûr un point commun sur la dimension du contexte externe que l'on peut présenter comme élément commun dans le discours des acteurs de notre échantillon de recherche, c'est celui de la crise. La crise à laquelle toutes les collectivités locales de l'enquête font référence, est celle des années 2008. Les effets de cette crise ont médiatisés par des facteurs externes comme les difficultés sectorielles, les exigences de la population (clients-usagers), les textes juridiques qui engendrent les innovations organisationnelles et managériales.

Les périodes de crises en effet, sont connues comme des intervalles de temps perturbateurs des pratiques dans les organisations en général et des collectivités en particulier, mais aussi des moments qui apportent des ruptures et des innovations technologiques, organisationnelles ou sociales. En contexte de crise, Defelix (1997) décrit les pratiques de gestion des ressources humaines en mouvement et en questionnements. Lourt (1995) attire l'attention sur le fait que chaque gestion des ressources humaines d'une organisation dépend de contextes organisationnels, mais des divers acteurs et la façon dont ils interagissent et travaillent ensemble. Pichault et Nizet (2000) analysent quant à eux, le contenu des pratiques de gestion des ressources humaines en relation avec leurs contextes de développement, mais aussi par le jeu remodelé des conflits et des jeux de pouvoirs entre acteurs. Pour ces auteurs, les contraintes de contexte modifient les processus.

La synthèse de nos entretiens permet d'établir les éléments suivants comme dimensions d'importances évoquées dans les discours des acteurs. L'analyse de ces éléments nous permet de rechercher plus finement à comprendre comment le phénomène que nous étudions apparaît, dans quel contexte, s'il est associé à un ou d'autres éléments du contexte ?

L'analyse des discours des acteurs nous permet en outre, de comprendre le lien établi entre ces éléments du contexte sur les éléments du contexte interne. De comprendre également, le sens donné par la détermination des référents servant à reconnaître l'importance du

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

processus de changement organisationnel dans les collectivités locales. Les acteurs vont s'appuyer davantage sur les compétences internes dont la maîtrise serait constatée et éprouvée dans le cadre de situations d'interactions au travail.

Nous notons empiriquement en contexte interne, l'évocation des rôles et actions des leaders, la création d'une culture, d'une aptitude organisationnelle et d'une construction de coalitions de soutien et de sécurisation des ressources.

La représentation graphique Nvivo 8 ci-dessous donne un aperçu sur les différents thèmes du contexte qui ressortent des entretiens menés.

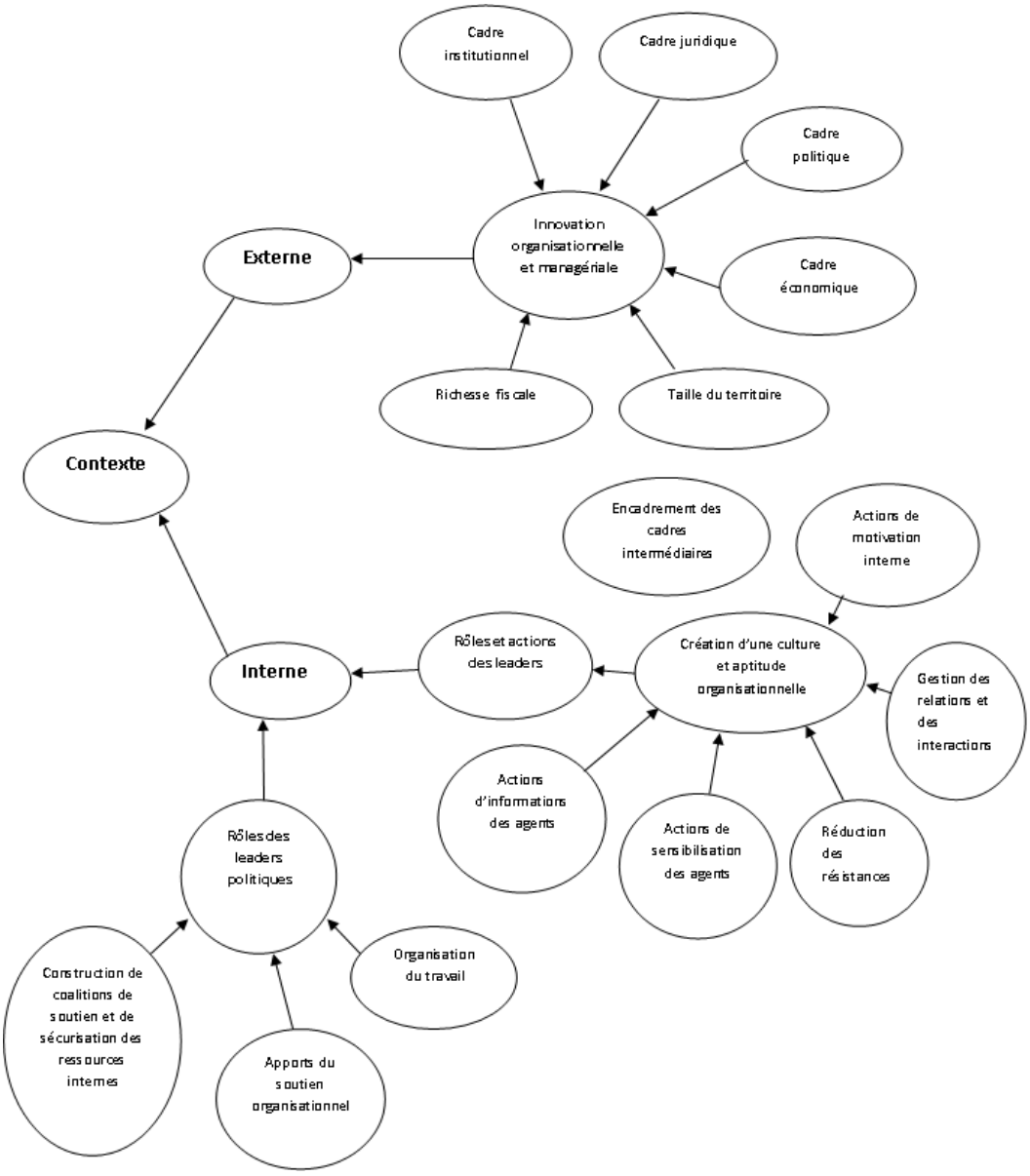


Figure N°14 – Le schéma heuristique de NVIVO N°2

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Ce schéma nous amène à comprendre l'importance de l'apprentissage dans le processus du changement parce que le changement organisationnel conduit le plus souvent à un apprentissage par des sujets, de nouvelles méthodes ou manières de faire (changement de fonction, nouvelle répartition du travail dans une équipe, formalisation de procédures, nouvelles relations entre groupes…). On peut donc tirer avec profit quelques enseignements de ce que la psychologie du travail nous apporte concernant l'apprentissage.

- L'apprentissage contient un acte cognitif : il s'agit de saisir des informations nouvelles et de savoir les traiter, de se représenter l'environnement de manière nouvelle, de maîtriser de nouvelles techniques ou d'appliquer de nouvelles procédures. Cette dimension cognitive est très présente dans la pratique parce qu'on sait bien qu'il faudra que les salariés concernés « apprennent » à faire, à agir en fonction du nouveau schéma. « Faire de la formation » est la réponse quasi automatique de la fonction Ressources Humaines face aux changements. Pour indispensable qu'elle soit, la formation enregistre parfois des échecs suffisamment cuisants pour qu'il faille élargir l'analyse. L'apprentissage de nouvelles méthodes, à plus forte raison de nouvelles manières de faire (voire de penser) implique aussi des dimensions affectives et symboliques importantes. On peut citer l'exemple des formations à la sécurité, dont les contenus peuvent être intellectuellement assimilés mais dont les comportements prescrits peuvent se heurter à des identités professionnelles fortes. En effet, l'apprentissage n'est réalisable que si l'ensemble des dimensions est pris en compte, et par conséquent doit susciter une gamme de mesures plus large que le seul montage d'un programme de formation.
- L'apprentissage passe d'abord par une phase d'acquisition, ensuite par une phase de renforcement. Ceci nécessite d'une part une certaine durée (condition que les managers impatients tendent parfois à oublier), d'autre part, des actions ayant pour but de faciliter l'inscription des nouveaux comportements dans la pratique. Tout n'est pas terminé quand la décision a été prise, la méthode mise en œuvre, ni même la formation réalisée. Un accompagnement du changement est nécessaire – si ce changement est complexe - , qui a pour but de faire le point régulièrement sur l'objectif à atteindre, les étapes de sa réalisation, la mesure du degré de convergence par rapport aux intentions initiales. Il a aussi pour but de soutenir la motivation des individus, et de les aider à résoudre les problèmes non prévus (il y en a toujours), surgis dans l'application. Cet accompagnement peut aussi avoir pour objectif de maintenir l'implication des promoteurs du changement et de leur permettre de communiquer sur les effets (qu'on espère positifs), du changement en cours de réalisation.
- L'apprentissage comporte un aspect dynamique, qui lui fait adopter des chemins pas toujours conformes à ceux prévus au départ. C'est que les individus concernés ont aussi une dynamique propre, un potentiel d'évolution dont on ne connaît pas toujours l'amplitude à l'avance. C'est pourquoi des réajustements sont nécessaires

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

de la part de ceux qui conduisent le changement (réduction de certains objectifs, allongement ou raccourcissement du calendrier de mise en œuvre, soutien renforcé – ou allégé – auprès de certains individus…). L'apprentissage sera considéré comme une bonne voie quand les individus se seront appropriés les nouvelles méthodes, ce qui passe – on le sait bien – par une adaptation de celles-ci. C'est en modifiant le système, par rapport à leurs capacités réelles, que les individus le mettront à leur mesure. Même s'il s'agit seulement de connaissances, il est avéré que celles-ci ne se transmettent pas par transfert, mais par reconstruction chez les « formés ». En matière d'organisation, les individus produiront des « règles autonomes » en réponse ou en complément aux règles qui leur sont prescrites (nous nous référons à la théorie de la régulation proposée par J-D. Reynaud, 1997 et mise en œuvre dans les situations de travail par exemple par G. de Terssac, 1992). Ces règles peuvent bien sûr être dysfonctionnelles, mais elles sont aussi dans de nombreux cas indispensables pour que le changement soit applicable concrètement : l'opérateur « oubliera » certains détails inopérants, ou créera un « raccourci » qui n'avait pas été imaginé au départ, ou ajoutera un principe d'action qui s'est avéré, après certaines erreurs, nécessaire, etc…Le changement devient réel quand le système ou l'organisation sont « colonisés de l'intérieur » par les individus. Bien entendu, apprendre (ou changer) impose une certaine motivation. Les changements entièrement imposés sont possibles mais on peut douter de leur durabilité et de leur degré d'application réelle. Cette motivation peut être réduite au départ et l'un des objectifs de la conduite du changement sera de la développer. Mais il est vrai, dans le changement comme dans l'apprentissage, que tout n'est pas possible et que certaines caractéristiques de base des salariés concernés peuvent être des éléments facilitateurs ou au contraire des obstacles d'avenir.

Le changement organisationnel est un phénomène complexe qui ne se satisfait pas de solutions simples et rapides. Il n'existe pas, contrairement à ce que qu'affirment certains consultants, de « boîte à outils » du changement. Si le recours systématique à l'autorité hiérarchique n'est plus guère de mode (au moins dans les discours), la participation ou la négociation exigent aussi des conditions favorables et des efforts soutenus.

La mise en évidence des éléments du contexte interne/externe mobilisés par les acteurs et contraintes par leurs actions, permet d'inférer les mécanismes par lesquels le contenu du changement dans les pratiques de management humain peut être appréhendé dans on évolution temporelle (Brouwers et al. 2003).

Chacun des cas que nous avons étudiés, fait ressortir un jeu de force entre acteurs autour de certaines règles de fonctionnement telles qu'elles ressortent des contextes interne et externe des organisations qui constituent une clé d'interprétation des pratiques du changement organisationnel. L'analyse du processus de gestion des changements

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

organisationnels accorde une place à l'importance prise par la construction sociale par les acteurs.

Les actions et décisions identifiées dans le cadre des divers processus de gestion des changements organisationnels constituent autant de moyens de construire le contexte, en introduisant de nouvelles manières de faire, de nouvelles normes de travail et des valeurs, de nouvelles règles de fonctionnement. Dans le même temps, ce contexte en transformation représente une contrainte pour l'action des acteurs, leurs jeux de pouvoir s'en trouvent affectés. Cette contrainte du contexte s'exerce à travers la construction sociale de la réalité par les acteurs.

Sur la base de notre échantillon, il ne peut en effet être mis en évidence de relations entre le niveau de développement élevé d'une démarche locale de performance et la taille ou la situation fiscale et financière de la collectivité. Ce résultat laisse donc à penser que, pour nos répondants, l'environnement externe influence peu le développement des démarches de performance, alors que la taille en influencer l'adoption.

Nous pouvons ainsi mettre en évidence des liens importants entre le degré de développement des démarches de performance et l'implication des élus, des directeurs généraux et des cadres. Nous retrouvons là les arguments en faveur de la prise en compte des facteurs managériaux dans les collectivités locales (Damanpour et Schneider, 2008 ; Johansson et Siverbo, 2009).

Enfin, concernant les facteurs organisationnels, les hypothèses sont aussi validées, hormis celle associant le développement de la démarche de performance à une forte participation de la société civile. Nous pouvons également indiquer que le degré de développement des démarches de performance est associé à la mise en œuvre d'une structure de pilotage, d'une méthodologie précise et d'une communication interne limitée aux cadres et agents publics. Cette approche descriptive des liens entre les variables explicatives et les variables dépendantes nous permet ainsi de mettre en évidence l'importance des facteurs managériaux dans le développement d'une démarche locale de performance.

3.4. La mise en œuvre de la nature du processus de changement organisationnel

La nature du processus de changement organisationnel nous amène à identifier à partir de nos entretiens les aspects dynamiques et temporels de la gestion des ressources humaines qui prennent corps dans les pratiques quotidiennes des collectivités locales.

Pour ce faire, nous avons porté une attention particulière à la description des variables relatives aux pratiques de gestion des ressources humaines à partir des données collectées.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

En mobilisant l'analyse contextualiste, ces dimensions pertinentes rendent compte de ce processus.

Pour approcher au mieux le processus que nous étudions, nous avons retenu comme éléments qui participent à son déroulement dans le temps, les interrelations entre les agents, les productions verbales de ces derniers qui définissent et orientent leur action et le contexte dans lequel s'inscrit le processus.

Nous le présentons dans le modèle ci-dessous.

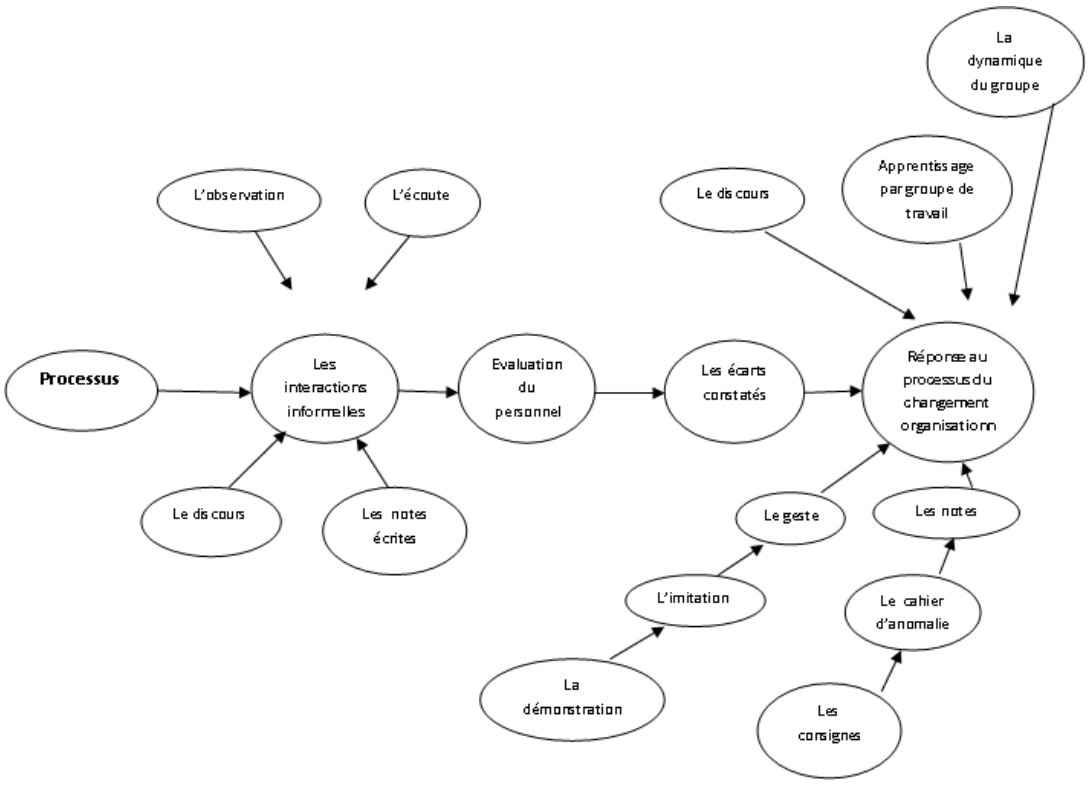


FIGURE N°15 – Le schéma heuristique de Nvivo N°3

Pour comprendre le schéma sur les processus de Nvivo 8, nous pouvons affirmer que la fonction Ressources Humaines est une fonction « partagée » parce qu'au fur et à mesure qu'elle se spécialise et devient plus « technique », la GRH tend à élargir son champ d'action et donc à impliquer, de près ou de loin, différents acteurs. Car, il faut être clair : contrairement à beaucoup d'autres fonctions de l'organisation, la GRH n'est pas le domaine

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

réservé d'un seul acteur ou d'un seul type d'acteurs. On peut ainsi identifier au moins trois grands groupes d'acteurs qui interviennent en matière de GRH :

- Les décideurs : la direction générale à laquelle participe prioritairement – du moins peut – on l'espérer – le DRH, élabore les politiques sociales adaptées aux choix stratégiques de l'organisation ;
- Les managers d'équipe : à l'échelon de chaque service, ils assurent l'évaluation des besoins et des salariés et participent ainsi directement aux décisions qui affectent les salariés (recrutement, évolution des salaires, progression des carrières, formation, etc.) ;
- Les spécialistes fonctionnels de la GRH, acteurs dédiés qui ont en charge l'élaboration des règles et procédures de gestion destinées à mettre en adéquation les décisions de terrain avec les objectifs généraux de l'organisation.

L'implication de ces différents acteurs à des niveaux toujours spécifiques est rendue nécessaire par la difficulté fréquente, peut-être encore plus en GRH que dans d'autres domaines, à traduire sur le terrain les politiques dans des décisions concrètes. En d'autres termes, il n'y a pas toujours de relation directe entre prescriptions politiques et actions concrètes, ce qui nécessite d'organiser les processus de décision de manière que les décideurs répondent un minimum aux politiques visées. Cela nécessite des systèmes de règles des décisions concrètes. Si les spécialistes de la GRH ont en charge l'élaboration des procédures, règles du jeu (qui fait quoi et quand), outils de gestion (méthodes de classification, études de rémunération, etc.) et modalités de contrôle (tableaux de bord, audits), les décisions sont prises par les responsables hiérarchiques. Ces derniers constituent donc des acteurs à part entière de la GRH.

L'expression « fonction partagée » renvoie au partage des responsabilités ainsi organisé en matière de GRH, entre différents types d'acteurs, très variables d'une organisation à l'autre et on observe une évolution des pratiques dans ce domaine. Ainsi, après avoir massivement opté pour une décentralisation de la fonction au début des années 1990, les DRH des grandes organisations semblent vouloir aujourd'hui se re centraliser. Sans entrer dans ce débat, nous souhaitons simplement insister sur la nécessité pour chaque organisation de s'interroger sur les modalités de partage qui seront les plus efficaces et favoriseront des jeux d'acteurs constructifs.

Enfin, il convient de souligner que les frontières de la GRH sont parfois floues et ce, d'autant plus qu'émergent de nouvelles configurations d'entreprises aux contours mouvants : entreprises-réseaux, groupements d'employeurs, résultats de fusions-acquisitions, de partenariats ou de recours à la sous-traitance, tout cela concourt à remodeler les activités de la GRH tout en distendant le lien salarial.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Les interactions nous permettent d'identifier dans le langage des agents, l'action ou l'influence non prescrite et réciproque qui peut s'établir entre eux et dans le même temps qui est susceptible de produire de la connaissance.

L'analyse des événements historique et du transfert des connaissances dans le processus du changement organisationnel nous a permis de retenir des unités d'analyse qui permettent une évaluation des compétences. Les personnes impliquées dans la situation d'interaction peuvent notamment avoir un rôle de source de connaissance comme : l'observation, l'écoute, le discours et les notes écrites.

Les situations d'observations, d'écoute, le discours et les notes écrites sont favorisées par les nombreuses interactions que nous avons découvertes lors de nos entretiens. Elles permettent d'avoir un contact visuel, une écoute, une note sur un éventuel écart sur les compétences des collègues et éventuellement sur l'instant à faire un ajustement.

Dans nos entretiens, nous avons bien noté que les collectivités locales pratiquaient au moins une évaluation annuelle des compétences de leurs agents. Si les conditions de cette évaluation semblent être une formalité mise en place par les collectivités locales et légitimé par l'organisation.

Si nous considérons que lors des situations d'interactions entre les agents, il y a des encouragements, des félicitations, des remarques, des approbations, des corrections permanentes, des rappels à la manière de faire et au savoir être dans la collectivité par des gestes, par le langage, par des notes adressées entre collègues, alors là nous commençons à esquisser une problématique de gestion du changement organisationnel par le management des ressources humaines.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Conclusion du chapitre 8

Les facteurs individuels et humains (politique et administratif) ont plus d'influence sur les composantes à caractère stratégique qui débouchent sur la définition de segments et d'objectifs pour la collectivité. Les facteurs organisationnels et managériaux ont eu plus d'influence sur les composantes opérationnelles des démarches locales de performance qui concernent des modalités plus techniques.

Par ailleurs, le fait d'avoir une structure de pilotage associée à la démarche de performance est une variable explicative pour chaque composante de développement de la démarche.

La connaissance de la collectivité, la dynamique de groupe et les compétences des agents sont des atouts à utiliser dans le processus de la gestion du changement organisationnel.

L'analyse de l'ensemble des résultats permet de constater une concordance entre la complexité d'une situation d'interactions, le facteur humain comme source de connaissance et la nature informelle des connaissances.

Dans ces collectivités locales de notre échantillon, les agents sont dans un environnement d'échange et d'interaction qui exige de leur part la connaissance et des compétences du collectif.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

CHAPITRE 9 : DISCUSSIONS ET LES RESULTATS DE LA RECHERCHE

Cette étude a pris comme objet la modernisation des services publics locaux pour mettre en évidence la collaboration entre les élus et les fonctionnaires (Cadres, Syndicalistes et Agents publics) des collectivités locales. Nous avons vu que les zones d'ombre ne manquaient pas et que cela pouvait être générateur de situations tendues où élus et cadres territoriaux pensaient en toute bonne fois que c'était l'autre qui empiétait sur ce qu'il ressentait comme étant ses propres prérogatives.

L'enquête que nous avons mené porte sur le vécu des situations quotidiennes du fonctionnement courant de la collectivité locale avec pour objet principal la réaction des élus puis des cadres sur un problème donné.

Afin d'étudier très concrètement ces diverses situations de brouillage interne, cette partie de l'étude va être un constat du vécu des relations élus-cadres des collectivités locales au travers de l'expérience de ces derniers dans l'exercice de leurs fonctions. Pour mieux comprendre le problème posé, il est important de vérifier comment chacun voit la limite de ses compétences et la manière dont il doit s'y investir dans un contexte qui a prévu des définitions de rôles qui ne fonctionnent pas dans la pratique.

De même, il sera intéressant de s'interroger sur le processus propre au fonctionnement des collectivités locales : vit-on de la même manière cette relation dans toutes les communes ? La taille de la collectivité locale peut aussi avoir une incidence sur cette relation dans la mesure où la plus grande proximité de l'usager peut impliquer différemment les décideurs des collectivités locales ?

Vingt-quatre (24) élus et cadres ont été interviewés de manière approfondie. Très expérimentés en matière de gestion territoriale, ils peuvent porter un avis éclairé sur le mode de fonctionnement actuel des collectivités locales, avis crédibilisé pour la plupart par 15 à 20 années d'expérience en la matière.

A partir d'un guide d'enquête type, ils se sont prêtés à des interviews directes, ces relevés d'informations laissant largement la place à des remarques personnelles et à des anecdotes diverses.

Les thèmes abordés sont des thèmes sensibles de la relation cadres-élus que sont l'organisation générale, le rôle des élus, le rôle des cadres, le système décisionnel et l'évolution du management des collectivités locales. L'objectif visé à travers la vision de ces vingt-quatre professionnels du monde territorial est de pouvoir mettre en évidence et commenter les zones d'ombre existant entre cadres et élus. Car, c'est en analysant l'origine de ces situations, en essayant de comprendre les contraintes de l'autre que nous pourrons

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

dégager les conditions d'une meilleure compréhension pour l'amélioration de « l'aigle à double tête » (élus-cadres) qu'est la collectivité locale.

Pour aborder ces aspects du vécu quotidien, la technique de l'enquête a été préférée à celle de sondage. Dans la démarche entreprise ici, l'aspect quantitatif que représentent les réponses de vingt-quatre personnalités du monde des collectivités locales ne peut pas prétendre être représentatif statistiquement parlant. Mais, l'aspect qualitatif des enquêtes approfondies de professionnels chevronnés que sont les élus et les cadres territoriaux interrogés peut par contre permettre de refléter assez fidèlement l'image de l'organisation actuelle de nombreuses communes du Nord de la France.

SECTION 1 : LES ITEMS COMMUNS DE TOUS LES ACTEURS

Les entretiens ont fait apparaître les sous-thèmes suivants que nous avons eu l'occasion de développer en faisant le choix entre les thèmes abordés par tous les acteurs et les thèmes isolés :

➢ L'histoire de l'évolution de la commune

- L'évolution de l'environnement par les bouleversements socio-économiques et politiques ;
- L'évolution des effectifs des personnels communaux ;
- L'évolution démographique des communes ;
- La mise en place des stratégies de développement au niveau local ;
- Le renforcement des pouvoirs locaux ;
- La mise en œuvre d'une organisation théorique avec deux objectifs :
- Donner aux agents des collectivités locales un statut protecteur et attractif
- Préserver la réalité du pouvoir des élus locaux.

La connaissance de l'évolution de la commune permet aux membres de la Direction générale d'avoir une visibilité sur le mode de fonctionnement quotidien des collectivités locales ; et impliquent nécessairement une adaptation des structures locales aux réalités de l'environnement. Pour cela, les collectivités locales doivent avoir plus de personnels compétents afin d'impacter sur la qualité des prestations dans les communes.

Pour appuyer cette thèse, Un responsable syndical d'une commune moyenne déclare : « En revanche, les membres de la Direction Générale (élus, cadres-managers) et les syndicalistes doivent orienter leur vision de recherche de la cohésion générale dans les collectivités locales

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

afin de faire face à des divergences idéologiques récurrentes qui peuvent surgir à tout moment ».

Entre autre, nous devrons savoir que les hommes politiques dans les communes ne peuvent pas relater les histoires de leurs communes à un inconnu qui va écrire sur leurs communes, ils sont obligés de pratiquer la langue de bois pour cacher certaines réalités de leurs vies quotidiennes.

➢ Le management communal

Un DGS d'une commune de droite explique que « dans les communes, le management communal est perçu comme :

- *Partenarial mais diversement apprécié car si les élus sont satisfaits et pensent que les rôles sont suffisamment clairs ; tandis que les cadres-managers sont moins affirmatifs et souhaitent une meilleure clarification des rôles pour que chacun puisse exercer ses compétences dans le respect de celles de l'autre ;*
- *Moderne par la volonté toujours renouvelée des décideurs locaux de s'adapter à l'évolution en cours malgré l'autonomie restreinte des cadres-managers ;*
- *L'introduction des nouveaux outils de modernisation du service public pour rendre efficace la gestion de la commune dans le but d'éviter l'échec dans la réalisation du programme et/ou des projets communaux ».*

Aujourd'hui, les cadres, les syndicalistes et les élus participent à des séminaires et des colloques pour se former afin de bien gérer leurs collectivités comme des entreprises privées. Et cela est relatif à la vision des directions générales de chaque commune. Les sept (7) communes dont nous avons interviewé les cadres, les élus et les syndicalistes sont familiarisés à ces terminologie parce qu'ils font beaucoup de progrès dans le domaine de la modernisation dans leurs communes respectives.

L'application du management opérationnel dans les communes consiste à maintenir l'activité quotidienne de l'institution par l'utilisation des techniques d'administration des organisations fondées sur les critères d'efficacité et de rentabilité.

Cette assertion provient de la majorité des acteurs des collectivités locales de droite qui désirent avancer et qui laissent la place aux cadres de prendre des initiatives sous la direction des élus. Car, ils sont détenteurs des compétences et des qualifications que les élus ne possèdent pas. Dans la majorité des cas, ils mettent en place des projets de service en accord avec les élus délégués pour la modernisation de leurs services ou direction.

Le maire droite d'une des communes de notre panel déclare : « Si nous arrivons à réaliser tous ces changements aujourd'hui dans notre collectivité, c'est grâce aux apports des jeunes cadres qui travaillent de concert avec les élus et les agents de la commune ».

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Dans les communes, cela renvoie à l'application des programmes qui est du ressort des cadres via le personnel qui sont les agents municipaux dans les différents services. Mais aussi :

- Stressant de par la proximité des usages que l'on a en direct à chaque occasion
- Générateur de crise par la proximité permanente du politique et du fonctionnaire entraîne des passages difficiles que la gestion courante et souvent urgente du quotidien amène à dédramatiser rapidement.

Entre autre, on peut mettre en exergue les pratiques de la GRH par la clarification des rôles entre les élus et les cadres dans le processus d'un management territorial avec deux composantes qui sont la gestion stratégique et le management opérationnel.

Dans le cadre de la gestion stratégique des collectivités locales, les élus et les fonctionnaires sont alors amenés à :

- Analyser les problèmes
- Anticiper et innover
- Déterminer les objectifs et les missions
- Suivre le déroulement des projets
- Evaluer en fin d'opérations.

Le management opérationnel est basé sur :

- La gestion financière de la collectivité locale
- Les différents soucis afin de faire face au problème des ressources humaines
- Les moyens de contrôle de l'environnement de la collectivité locale.

Le management participatif est aussi un outil qui permet en interne de restaurer l'image de marque et la légitimité des fonctionnaires qui doivent pouvoir ainsi situer clairement le sens de leur action par rapport aux missions que s'est fixé la collectivité locale au service du public.

Le management participatif est appliqué dans les collectivités locales dans le but d'optimiser la gestion des ressources humaines et surtout pour deux grandes raisons :

- Les retombées en termes d'amélioration de la qualité des services sont de plus en plus importantes pour une administration en prise directe avec les usagers ;
- La part des dépenses de fonctionnement affectée au personnel a tendance à s'accroître naturellement si l'on n'y prend garde et pour de nombreux décideurs de collectivités locales, il y a là une source d'économie et de marge de manœuvre financière.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

L'élu d'une petite ville, chargé des ressources municipales, c'est-à-dire, un acteur qui travaille sur les finances et la gestion des ressources humaines dans cette collectivité locale déclare : « Toutefois, nous devrons savoir que dans les collectivités locales de la droite et divers droite, les acteurs ont compris l'importance de la gestion des collectivités locales comme des entreprises privées parce qu'ils tiennent vraiment à faire un résultat à la fin de chaque année. Car, les usagers veillent aussi sur la bonne gestion de leurs communes tout en faisant allusion à la gestion des impôts prélevés ».

Nous pouvons dire qu'en milieu communal, la proximité avec les usagers est telle que le couple élu - cadre manager est sous une pression permanente et stressante. Ceux de la droite font beaucoup de communication sur leurs projets de services et leurs activités tandis que ceux de la gauche ne font pas trop et préfèrent mettre l'accent sur les œuvres sociales.

Toutefois, le cadre communal se doit de collaborer étroitement avec ses élus afin d'assurer la gestion des problèmes quotidiens. Mais ce partenariat élu-cadre manager est fort avec un degré d'autonomie des cadres particulièrement faible.

Dans la mise en œuvre de la gestion stratégique, les fonctionnaires jouent alors le rôle des conseillers stratégiques des élus en s'investissant pleinement dans cette activité. Tandis que dans la mise en œuvre du management opérationnel, les cadres territoriaux utilisent les techniques d'administration et les outils de gestion pour concrétiser la mise en application des programmes. Cela concerne l'exécution des opérations, le contrôle du bon déroulement des activités internes et le recueil des indicateurs de résultats.

➢ La relation élus – cadres manager

Lors de l'entretien que nous avons eu un cadre, les points suivants concernant les avantages et les inconvénients du travail dans une collectivité locale ont été recueilli. Cela ressort du référentiel de management mise en place par le cabinet PEROUZE après une période de consultation auprès du personnel afin de garantir un meilleur fonctionnement des services et surtout une meilleure approche des usagers.

Du côté des élus, ceux-ci souhaitent avoir des fonctionnaires qui les assistent en permanence dans leurs tâches techniques afin qu'ils puissent concrétiser leurs projets politiques.

Du côté des cadres, la vision de la collaboration avec les élus est beaucoup moins cohérente. Ceux-ci souhaitent s'impliquer davantage dans la phase d'identification des problèmes. Mais, les élus ne leurs laissent pas le temps.

Si la fonction de cadre territorial est valorisante, il est bon cependant de rappeler qu'il n'y a pas que des côtés positifs à exercer de telles fonctions.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Être cadre : avantages

- Positionnement hiérarchique reconnu par la direction générale
- Positionnement hiérarchique valorisant vis-à-vis du personnel
- Interface entre la direction et le personnel pour la mise en œuvre du projet de la collectivité locale
- Tâches intéressantes et valorisantes
- Collaboration de confiance avec les élus
- Relation parfois directe avec le citoyen-usager
- Représentation externe et interne, contact avec l'environnement
- Participation à des projets transversaux
- Acteur de la modernisation du service public local
- Gestion des moyens mise à la disposition.

Être cadre : inconvénients

- Sentiment d'isolement ressenti régulièrement
- Stress important en rapport avec les responsabilités détenues
- Contraintes juridiques et pénales de plus en plus fortes
- Difficulté d'être informé des évolutions de son domaine de compétence
- Conditions de travail chargées en matière d'horaires et de disponibilité
- Fusible facile entre les politiques et les usagers
- Gestion du quotidien très accaparante
- Rétribution pas toujours à la hauteur des responsabilités
- Circuit décisionnel complexe partagé entre le pôle politique et le pôle administratif
- Droit à l'erreur très limité
- Relatif isolement lors de conflits avec le personnel
- Manque de culture cadre au sein des collectivités locales.

Un cadre–manager, DGA des services fonctionnels a tenu les propos suivants : « En revanche, nous pouvons par ailleurs constater quelques incohérences internes dans les discours des élus qui proviennent des quelques points suivants :

Ils souhaitent laisser les cadres mettre en œuvre le système managérial de la collectivité locale à condition que ceux-ci les y impliquent mais par contre ils considèrent que certaines phases de la gestion du personnel comme le recrutement, la notation et l'avancement relèvent de leurs prérogatives ;

Ils considèrent qu'ils doivent s'impliquer dans la mise en œuvre des actions mais qu'ils ne doivent pas intervenir techniquement vis-à-vis des agents d'exécution sur leur lieu de travail ;

Enfin, s'ils ne souhaitent pas que le DGS soit identifié à un homme politique, il n'en demeure pas moins qu'ils considèrent qu'il doit identifier à l'action du Maire.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Malgré les contraintes imposées par leurs fonctions, les cadres territoriaux n'hésitent pas à s'impliquer complètement dans leur mission de service public qui consiste à être proche des élus locaux en participant activement à leur mission pour donner du sens à l'action.

Somme toute, être cadre territorial, c'est avoir la possibilité d'exprimer des idées et des sentiments, de mener de bout en bout des projets motivants et valorisants, et ceci tout en libérant et en développant le potentiel humain.

➢ Le recrutement du personnel

Il pose souvent problème entre le fonctionnement du cadre-manager et de l'élu. Le cadre se base sur la compétence et le profil du candidat, tandis que l'élu introduit souvent la notion d'origine géographique.

Concernant le personnel d'exécution, le fait que l'élu veuille privilégier l'emploi local ne gêne pas les cadres supérieurs territoriaux car finalement, à compétences égales, autant privilégier un demandeur local.

Concernant le personnel d'encadrement, c'est autre chose. Cela a rarement été dit jusqu'à présent mais les cadres territoriaux vivent tous les jours le fait qu'un élu préférera embaucher une personne avec qui il se sentira des affinités plutôt qu'un candidat dont il ne pourra préciser le parcours personnel précédent. Bien évidemment, plus on approche du maire et plus cette remarque est sensible.

Le responsable syndical d'une ville moyenne affirme ceci lors de l'entretien : « D'une manière générale, il y a dans le domaine du recrutement une zone grise et/ou zone floue où les élus et cadres ont souvent des divergences de vue et il y a là matière à clarifier des règles du jeu.

Si les élus et les cadres-managers se retrouvent aux premières loges pour faire fonctionner le système territorial, on ne peut pas dire pour autant que cela se concrétise dans la meilleure des clartés possibles.

Chacun a tendance à empiéter sur le rôle de l'autre, cette notion d'empiétement étant cependant particulièrement délicate à définir dans un contexte où il est difficile de visualiser le début du rôle des uns et la fin de celui des autres.

Si l'on constate que les fonctionnaires ont pris plus de poids dans le processus décisionnel, on ne peut que constater aussi que les élus sont de plus en plus présents dans des activités du fonctionnement courant des services. On va donc se mettre en place un nouveau type de collaboration, ou plus exactement une collaboration plus étroite dans un certain nombre de secteurs.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Il y a aujourd'hui, entre les fonctions de ces deux acteurs, l'émergence d'une « zone grise » et/ou d'une zone floue qui est le cœur de la boite noire de l'analyse systémique d'où sortiront les décisions, les grands projets, les réajustements, etc. cette zone se situe un tant soit un peu au niveau politique du travail des cadres-managers et la partie tout de même un peu administrative de la mission de l'élu. La grande difficulté de la gestion territoriale est là : la finalisation des décisions n'y est pas linéaire.

Cette zone grise est une zone où « les rôles des élus et des fonctionnaires sont difficilement clarifiables compte tenu de l'imbrication forte nécessitée par la mise en œuvre du management territorial, l'important pour chaque acteur étant d'avoir conscience du fait qu'il peut empiéter sur la légitimité de l'autre et qu'il doit alors le faire en connaissance de cause et dans une logique de tolérance mutuelle » (Lamarzelle, 1997).

Toute la problématique réside dans le fait que cette zone grise est différente d'une collectivité à une autre. Par conséquent, en changeant de collectivité, un élu ou un fonctionnaire ne retrouvera pas la même logique décisionnelle ni la même répartition des rôles.

De nos jours, on image mal un agent territorial limiter son action au management opérationnel s'il œuvre en partenariat avec les élus. Pour ces fonctionnaires, évoluer dans cette zone grise les amène à répondre à la sollicitation des élus (et particulièrement du chef de l'exécutif) qui souhaitent une implication de leurs agents, notamment de leurs cadres, dans certains domaines sensibles de la gestion locale.

Dans la mise en œuvre des politiques publiques locales, les cadres territoriaux sont souvent amenés à jouer le rôle de « conseiller stratégique des élus ». Il est cependant indispensable que les fonctionnaires mesurent le plus objectivement possible les conditions de leur évolution dans cette zone grise. Ceci afin d'analyser le degré de politisation de leurs actes, ou plus exactement la perception de cette politisation que peuvent en avoir les observateurs extérieurs (Propos tenu par le responsable syndical d'une commune moyenne de notre panel).

Au sens général, on peut dire qu'une organisation apprend lorsqu'elle acquiert de l'information sous toutes ses formes, quel qu'en soit le moyen (connaissances, compréhensions, savoir-faire, techniques ou pratiques). Dans cette acceptation, toutes les organisations apprennent, dans leur intérêt ou non, toutes les fois qu'elles ajoutent un élément à leur stock d'informations, quel que soit le mode d'acquisition. Le schéma générique de l'apprentissage organisationnel comprend :

- Un contenu d'informations ou un produit d'apprentissage
- Un processus d'apprentissage qui consiste à acquérir, traiter et stocker l'information
- Et un apprenant à qui le processus profite.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

C'est pour cela que nous voyons aujourd'hui des collectivités locales organisées des séminaires de formation à l'intention de leurs agents et parfois même envoyées des agents à des formations pour acquérir des compétences spécifiques pour le processus de modernisation de leurs villes.

➢ Le plan de formation

Certaines collectivités locales ont lancé l'élaboration du plan de formation au préalable à l'introduction du management participatif. C'est une initiative intéressante qui permet de se concerter sur les forces et les faiblesses de l'institution et de mettre en parallèle les formations nécessaires pour remédier aux carences décelées.

L'avantage de cette formule est de mettre les agents en situation de réflexion, de leur apprendre à travailler en groupe et d'introduire naturellement la notion de participation. Ainsi, les groupes de travail qui se sont créés autour de la réflexion sur l'élaboration du plan de formation sont souvent les premiers à s'impliquer dans la démarche des projets de service.

Le maire d'une ville moyenne affirme que : « La formation est un levier plus ou moins important en fonction du type de projet. Car, pour un projet en système d'information, la formation sera accentuée beaucoup plus sur le système de travail organisationnel en projet. Le premier nécessitera un apprentissage des fonctionnalités de l'outil informatique et les évolutions de métiers correspondantes. La mise en place d'une nouvelle organisation se fera moins par la formation et plus par l'information et des sessions de travail en ateliers ».

C'est ainsi qu'aux niveaux des certaines collectivités locales, lorsque les directions générales veulent mettre en place un nouveau système d'accueil des usagers, elles ont envoyé des agents en formation d'après des plans mis en place conformément aux besoins des postes. Cela va de même pour les postes de responsabilités en management dans les collectivités locales.

➢ L'intéressement

La démarche participative est une démarche qui implique profondément les agents dans le fonctionnement de la collectivité locale.

L'intéressement découle naturellement de cette logique parce que ce n'est pas un hasard si les communes qui ont les premières mis en place des systèmes d'intéressement sont aussi celles qui se sont lancées les premières dans des démarches participatives.

Dans le privé, les systèmes d'intéressement ont été un des moteurs de la participation des employés à la vie et au développement de leurs entreprises. Car, on pouvait demander plus

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

et rétribuer plus en contrepartie. La logique de la productivité joue à plein, parce que plus de travail par personne génère plus de bénéfice pour l'entreprise qui redistribue ensuite une partie au personnel.

Dans les collectivités locales, être productif permet souvent une réduction des charges de la collectivité qui par ailleurs n'a pas les moyens légaux de redistribuer pour autant.

Ce problème d'intéressement au travail a été évoqué dans l'entretien au moment où nous abordons le problème de la motivation des personnels au travail et surtout de leur implication dans l'exercice des tâches attribuées aux cadres et aux agents publics.

Cette démarche a connu un grand succès auprès des personnels dans les collectivités locales, parce qu'ils permettent aux acteurs de s'impliquer davantage dans leur travail. Car, on optant pour l'intéressement, la direction générale mise sur la performance et le résultat positif à la fin de chaque année. Donc, le personnel doit travailler dans une meilleure autonomie et entière responsabilisation parce que les usagers scrutent aussi le progrès réalisés dans leurs communes et donnent également leurs appréciations lors des conseils municipaux. En revanche, les cadres et les agents municipaux aiment vraiment avoir cette liberté pour pouvoir bien travailler. C'est pour cela que les collectivités locales ont commencé de changer leurs systèmes managériaux en optant pour la modernisation basée sur l'ouverture d'esprit dans la gestion des communes.

Lors de mes entretiens certains DGS et des élus ont évoqués l'importance d'intéressement des agents et des cadres pour leurs permettent d'atteindre des objectifs fixés par la direction générale au début de chaque année parce que l'introduction de l'intéressement collectif dans les collectivités locales et leurs établissements publics, dans le respect du principe de libre administration, a vocation à rénover les pratiques de gestion, à renforcer la motivation des personnels, à améliorer la qualité du service public et à approfondir le dialogue social. Les modalités d'attribution du prime est fixé à 300 euros le plafond annuel de celle-ci.

Une circulaire du Conseil d'Etat commente les décrets relatifs à la prime d'intéressement à la performance collective des services dans les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

Entre autre, l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local peut décider, après avis du comité technique, d'instituer une prime d'intéressement tenant compte de la performance collective des services selon les modalités et dans la limite définie par le décret en Conseil d'Etat.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

➢ L'évaluation du personnel

Les élus responsables des collectivités locales sont ainsi des donneurs d'ordres, le plus souvent à partir de cahiers des charges. Or, on observe aujourd'hui une concurrence de plus en plus vive entre les travaux en régie directe effectués par le personnel des collectivités et le secteur concurrentiel marchand sans évoquer les sociétés d'économie mixte et autres associations. Cette compétition public/privé s'est avivée d'une certaine façon depuis la décentralisation qui met en concurrence Etat et Collectivités, et collectivités entre elles par niveau (Communes, Départements, Régions) ; par secteurs géographiques et par catégories (grandes villes, petites villes et des centres villes huppés, etc.), ou par rivalités politiques.

Tous les élus interviewés déclarent : « Dans cette période de crise, l'évaluation des personnels des collectivités locales revêt une dimension nouvelle et spécifique. Elle ne peut être conçue comme une simple transposition des procédures mises en place au niveau des administrations de l'Etat. La logique de la notation, développée dès le statut des fonctionnaires de 1946 dans le cadre d'un compromis avec les organisations syndicales nouvellement reconnues et adaptée péniblement aux collectivités locales en 1952, s'effondre. Une nouvelle donne s'impose.

Mais, évaluer, c'est aussi s'évaluer soi-même d'une certaine façon : dans les politiques de recrutement des personnels, dans la mise en place des rémunérations accessoires, dans le conflit d'agenda entre le temps électoral et celui de la mise en œuvre de politiques publiques à moyen et long terme.

Dans une dynamique de management participatif, on complète cette notation de l'intéressement par une évaluation professionnelle qui permet de mieux responsabiliser les agents. Ainsi :

- *La définition d'un profil de poste permet de clarifier les missions, les activités, les moyens et la marge de manœuvre du poste ;*
- *L'entretien annuel d'évaluation permet d'évaluer l'année passée et de définir les objectifs de travail pour l'année à venir, et c'est l'occasion d'avoir un échange privilégié entre notateur et noté ;*
- *La note et l'appréciation sont remises au cours de ces entretiens mais reposent sur des bases concrètes définies conjointement ».*

Aujourd'hui, tous les acteurs des collectivités locales sont unanimes pour l'application de l'intéressement parce que la direction générale insiste beaucoup plus auprès des cadres et des agents qu'ils soient performants dans l'accomplissement de leurs tâches respectives en essayant de fournir des services de qualités auprès des usagers-citoyens. Il est donc indispensable d'adopter ce système mais toutefois par suite de sensibilisation et d'information sur le bien-fondé de l'application du système dans la commune. Toutes les

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

collectivités locales qui ont agi ainsi, sont joyeuses de voir leurs communes avancées tranquillement dans le processus du développement et de la modernisation.

Une évaluation régulière doit permettre de vérifier les résultats atteints et d'envisager les mesures correctrices si nécessaire. Cette évaluation comporte deux niveaux d'approche :

- Une approche très technique concernant les résultats concrets obtenus après la mise en œuvre du programme considéré ;
- Une approche plus organisationnelle sur le niveau de mobilisation des cadres et du personnel, sur la réalité de la notion de « projet de la collectivité », sur la réussite de l'introduction d'une culture commune, etc.

➢ La notation et l'avancement

Si l'écart d'appréciation est très important dans le domaine de la notation et de l'avancement ; dans la réalité des collectivités locales, les élus n'ont pas réellement le temps et la disponibilité de s'y investir. Car cela nécessite avant tout de connaître un minimum de statut du personnel de la fonction publique territoriale, statut qui évolue régulièrement et qui demande attention, disponibilité et surtout l'expérience.

Le responsable syndical d'une grande ville déclare : « Toutefois, il faut noter que lorsqu'on parle de la notation et de l'avancement dans les collectivités locales, cela se fait par les membres de la direction générale (les élus et les cadres supérieurs) envers les cadres moyens et les agents de la commune.

En revanche, ce sont les cadres supérieurs qui ont eu souvent le privilège d'accomplir ces tâches parce qu'ils détiennent les règles du jeu et qui les appliquent quotidiennement. Par ailleurs, les élus délégués et le chef de l'exécutif supervisent ces opérations et entérinent le plus souvent les propositions des cadres ».

Il est aussi nécessaire de comprendre que cette pratique est relative d'une collective à une autre et c'est un moyen interne mis en place pour motiver les agents et le personnel en général dans l'exercice de leurs métiers.

➢ La Direction Participative par Objectifs (D.P.O)

Lors de nos entretiens, certains DGS et certains élus de grandes villes ont tenu le discours suivants pour expliquer leurs choix d'application de la Direction Participative par Objectifs au sein de leurs collectivités locales :

« Depuis plusieurs années, on assiste à un double phénomène qui conduit à un dangereux effet de ciseaux de l'évolution de la situation financière des collectivités territoriales.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

D'une part, on assiste à une montée des dépenses :

- *La montée de la demande sociale en réponse à l'augmentation du chômage et de la précarité ;*
- *Le rôle nouveau des collectivités territoriales dans le développement des capacités humaines (éducation, santé, culture, recherche…) et des infrastructures ;*
- *La gestion des mutations économiques, les reconversions et les ré industrialisations, Le soutien aux victimes des restructurations, la valorisation des atouts des territoires ;*

D'autre part, la réduction des recettes :

- *La réduction relative des recettes fiscales, conséquences notamment des diverses réformes de la taxe professionnelle jusqu'à son abandon, et des droits de mutation ;*
- *La déresponsabilisation sociale et territoriale croissante des grands groupes dont les établissements structurent souvent les bassins d'emplois ;*
- *La limitation des dotations de l'Etat jusqu'à leur gel ;*
- *La faiblesse de la croissance qui tarit aussi la richesse locale ;*
- *La montée de l'endettement des collectivités territoriales, des prélèvements des banques (prêts structurés) et maintenant des grands groupes avec la privation des services publics et des montages financiers tels que les partenariats publics/privés.*

L'objectif était d'amener les collectivités territoriales à utiliser un langage compatible avec celui des marchés financiers vers lesquels elles étaient invitées à se tourner. Il fallait donc qu'elles puissent présenter à ces derniers un bilan comptable facilement lisible et compréhensible afin qu'ils puissent décider des prêts et des taux d'intérêts qu'ils proposeraient ».

Mes interlocuteurs m'ont encore parlé des finances locales qui connaissent une détérioration engagée depuis une longue période.

A partir des exercices 2003/2004, vint d'alertes sérieuses engendrant dans de nombreux cas un net tour de vis dans les dépenses, marqués par :

- Les premiers non-remplacements d'emplois et une certaine généralisation de la déréglementation de la gestion des personnels (mise à mal de la règle de l'ancienneté, recours massif à du personnel extérieur missionné, promotion au choix, fort recours au régime indemnitaire) ;
- De nouvelles externalisations de missions comme la programmation culturelle, voire aussi la réorganisation de l'administration locale selon les principes du front officie et du back-office (pôle multi-accueil, concentration des services…) ;

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- Des premières mises sous surveillance par les chambres régionales des comptes et des préfets.

Sur une période de 20 ans, plusieurs actes importants ont participé à faire évoluer le rôle et la gestion des collectivités locales de façon significative. C'est ainsi que selon ces concepteurs, afin de fonder la comptabilité communale sur une plus grande transparence et de la rapprocher de celle utilisée par les personnes privées, la loi du 22 juin 1994 mettait en place une réforme importante traduite notamment par l'instruction ministérielle M14.

Il s'agissait, d'une part, de remplacer les anciennes nomenclatures budgétaires communales, mais aussi de mettre en place de nouvelles techniques comptables dont l'objectif était de rendre comparables la comptabilité des communes et celle des entreprises en faisant appel à des techniques comme l'amortissement, les provisions ou encore le rattachement des recettes et des charges à l'exercice.

Un DGS et un élu délégué aux ressources municipales et financières m'ont dit qu'ils approuvent la mise en place de la D.P.O. dans leurs collectivités locales pour des raisons suivantes :

« Asphyxiées par une réduction de leurs recettes et une hausse de leurs dépenses, les collectivités territoriales sont aujourd'hui au point de rupture et contraintes à l'endettement. Pourtant, les banques œuvrent désormais à la raréfaction du crédit aux collectivités locales, les empêchant de construire leurs budgets. De fait, les exécutifs locaux sont poussés à réduire leurs budgets de fonctionnement et le niveau de leur épargne pour y puiser les fonds de leurs actions publiques ou à s'ouvrir à la privatisation de ces services publics locaux via des partenariats publics-privés.

Cette stratégie du système financier organisée de concert avec le gouvernement et les institutions européennes conduit à mettre en place une sorte de règle d'or appliquée aux collectivités locales, qui se traduit in fine par une atrophie de la réponse publique aux besoins des territoires. L'enjeu d'une réforme du financement des collectivités locales couplée à une réforme d'ensemble des financements de l'action publique est dorénavant crucial ».

.

➢ Le contrôle de gestion

Les outils du contrôle de gestion se développent au sein des collectivités territoriales alors qu'aucun texte ne les incite ou ne les oblige à le faire comme c'est le cas pour les administrations de l'Etat depuis la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Cette loi organique n'impose pas, en tant que telle, la mise en place du contrôle de gestion dans les services de l'Etat mais plutôt une obligation de mise en place d'indicateurs. Par contre, le développement du contrôle de gestion est prévu dans la

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

« doctrine LOLF », c'est-à-dire dans l'ensemble des documents qui gravitent autour de sa mise en place.

Par ailleurs, l'implantation du contrôle de gestion au sein des collectivités locales n'est pas liée à un impératif de rentabilité et de survie de l'organisation comme cela peut être le cas pour les entreprises du secteur privé.

Un DGS d'une ville moyenne, un maire et un élu délégué aux ressources municipales ont tenu les propos similaires suivants : « Certains textes qui régissent le bon fonctionnement des collectivités territoriales font directement référence au contrôle de gestion en utilisant précisément le terme. Par exemple, la circulaire du 25 janvier 1990 indique que la création des centres de responsabilité est « subordonnée à la mise en place du contrôle de gestion ». La circulaire du 3 juin 1998 consacre notamment une partie au contrôle intitulée « la mise en place d'outils de contrôle de gestion et de connaissance du coût de l'activité des services ». De la même manière, le rapport dit « Migaud-Fabius » présenté en 1999 souligne la nécessité de disposer d'indicateurs permettant de rapprocher objectifs, moyens et résultats ainsi que la nécessité de disposer d'une comptabilité analytique. Ce rapport propose des réformes à moyen terme permettant de rendre la gestion publique et plus particulièrement des collectivités locales plus souple et mieux contrôlable parmi lesquelles « des mesures concernant particulièrement le contrôle de gestion ».

Sans entrer dans les différentes définitions qui en sont données par les universitaires et les praticiens du contrôle de gestion, un consensus se fait autour du concept pratique suivant : « c'est un système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés y compris les ressources Humaines, l'activité développée et les résultats obtenus.

Le contrôle de gestion résulte d'une démarche essentiellement interne visant à assurer une meilleure maîtrise des moyens humains, financiers et matériels des services au regard de leurs missions. Instrument orienté vers le progrès, il s'exerce en continu, en amont et en aval de l'action. Son bon fonctionnement implique la participation active de chaque niveau de responsabilité dans le service et une appropriation par l'ensemble des agents. Parce que la conception des outils ne peut constituer une fin en soi et ne permet pas de mobiliser les gestionnaires, c'est pour cela que les administrations ont choisi de justifier leurs ambitions en la matière par l'amélioration apportée aux processus, le plus souvent collectifs, d'analyse et de préparation des décisions ».

Les collectivités locales sont contraintes aujourd'hui de mettre en place un système de contrôle de gestion rigoureux parce qu'elles ont en charge une grande part des politiques publiques. Fortes de leurs 2 millions d'agents, elles interviennent dans les domaines de la politique sociale, de l'éducation, de la formation, de l'équipement, de l'environnement, des transports, du développement économique, etc. Elles contribuent massivement au développement des capacités humaines à l'échelle des territoires. Essentielles à l'activité

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

économique du pays puisqu'elles contribuent à hauteur de 71% de l'investissement public national, elles sont aussi un rempart déterminant à la crise pour les populations.

D'après deux élus de grandes villes, les collectivités locales sont aujourd'hui à l'asphyxie. Elles doivent faire face à l'intensification d'un double mouvement de rationnement de leurs recettes et d'explosion de leurs dépenses impulsé par la droite depuis 2002.

En matière de dépense, les collectivités locales doivent faire face à un désengagement progressif de l'Etat dans ses missions de service public. Avec la gestion des mutations économiques qui ont durement affecté les territoires ces 40 dernières années, dans un contexte de hausse des demandes sociales d'une population frappée par la crise, le chômage et la précarité, elles doivent désormais assurer :

- *Le désengagement de l'Etat de ses missions de solidarité nationale*
- *Les conséquences de l'Acte II de la décentralisation de 2004*
- *Les effets induits de la révision Générale de la Politique Publique (RGPP) du mandat Sarkozy.*

Moins visible mais lourd pour les dépenses des collectivités locales, le non-renouvellement d'un départ en retraite sur deux des fonctionnaires d'Etat, la restructuration interne des services d'Etat et des services publics associés ; bref, l'ensemble des mesures visant à réduire les dépenses de l'Etat ont contribué à élargir le champ des missions et des interventions des agents des collectivités et gonflé artificiellement le niveau de leurs dépenses de fonctionnement.

Voilà pourquoi, la pratique du contrôle de gestion est hyper-importante pour nous permettre de réguler la gestion de la collectivité.

Dans la période de crise financière qui sévit actuellement dans le monde, les collectivités locales ont commencé de miser sur la pratique de contrôle de gestion pour réduire les dépenses quotidiennes et décident par ailleurs de mettre en œuvre les deux outils de pilotage les plus fréquemment utilisés que sont la compatibilité analytique et l'utilisation des tableaux de bord.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

➢ Le projet de service

Le projet de service consiste en une réflexion collective des agents en vue de resserrer le rapport entre les missions du service, ses objectifs, ses moyens et ses résultats. Dotés d'une autonomie de gestion élargie, ils permettent un développement local des responsabilités et une déconcentration de la décision.

Il est donc assis sur plusieurs axes fondamentaux :

- La capacité de travailler ensemble,
- Le professionnalisme reconnu des agents,
- La possession d'outils de travail performants,
- Le sens de la continuité de l'action.

Lors de nos entretiens, les élus ont parlé de la manière suivante : « la prise de décision dans le projet de service relève souvent du rapport entre le politique et le cadre dirigeant. En effet, plus le cadre se situe près du pouvoir exécutif, plus il dispose d'une plus ou moins grande opportunité d'autonomie qui se manifeste sur les projets, les propositions, les initiatives, la présentation des rapports d'activités et les rapports entre les élus et les administratifs ».

Pour cela, la cadre dirigeant doit avoir une vision claire de son champ d'autonomie et d'initiative qui peut se décliner dans les principes d'innovation et de créativité impliquant de valoriser l'initiative, la recherche des solutions aux dysfonctionnements des services, l'expérimentation et la capitalisation des expériences ce qui nécessite :

D'avoir une marge de manœuvre suffisante au plus près de l'usager

De travailler en équipe pluridisciplinaire pour créer de la compétence collective qui soit supérieure à la somme des compétences individuelles.

Le projet de service est un outil qui permet en interne de restaurer l'image de marque et la légitimité des fonctionnaires qui doivent pouvoir ainsi situer clairement le sens de leur action par rapport aux missions que s'est fixé la collectivité locale.

Pour cela, quatre principes fondamentaux sont susceptibles d'être retenus :

- L'humain comme la première richesse de l'organisation
- Des valeurs partagées autour d'un service public de qualité
- L'innovation et la prospective comme moteur de l'administration
- Le meilleur service au meilleur coût.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

➢ Les valeurs communes

Dans le souci de rendre dynamique l'organisation de la collectivité locale de leurs villes respectives, certains chefs de l'exécutifs envisagent de mettre en place le processus de la démarche participative en décidant de faire porter les projets de leurs villes par les acteurs de la collectivité comme les élus, les cadres et les agents municipaux.

Dans les entretiens, les élus et les cadres parlent des valeurs communes parce que la direction générale des collectivités locales entend ainsi agir de concert pour accompagner les collectivités territoriales dans un esprit de service public indispensable fondé sur la mutualisation, la solidarité, la responsabilité et la pérennité. Car, elle souhaite valoriser la qualité et l'importance de leurs offres accessibles à tous, dans la simplicité des procédures. Elles sont les résultats d'un travail militant régulier largement apprécié sur le territoire national et basé sur un référentiel de valeurs humanistes communes. La finalité de ce partenariat est avant tout la reconnaissance et la valorisation de fonctionnaires territoriaux et d'élus locaux qui se consacrent au bien-être des populations.

Ces bonnes pratiques sont considérées comme les valeurs propres au bon fonctionnement de leurs collectivités locales et ces derniers doivent scrupuleusement respecter, à savoir :

- Se mettre au service de sa collectivité locale et de ces usagers
- Travailler dans la loyauté
- Être solidaire dans l'exercice des activités
- Travailler dans la transparence, l'honnêteté et l'équité
- Se respecter mutuellement et faire confiance à son collaborateur
- Être efficace dans le travail pour produire des résultats de qualité.

Ce type de pratique est propre à certaines collectivités locales parce qu'elles sont en train de revoir leurs systèmes organisationnels et managériaux en faisant appel à des Cabinets. Par exemple dans la collectivité locale C, le Cabinet PEROUZE a mis en place un référentiel de travail que tous les cadres directeurs de services doivent utiliser pour faire avancer les activités dans leur collectivité locale.

Dans la collectivité locale B, le DGS a mis en place un programme de rencontre régulier avec les cadres pour statuer sur les problèmes de fonctionnement d'activités au niveau de leurs directions respectives et services afin de les remonter auprès du chef de l'exécutif pour la résolution.

Dans la collectivité locale E et F, les chefs de l'exécutif ont donné libre choix au chef de service et des directeurs de prendre des initiatives pour le bien-être de leurs collectivités locales. Toutefois, ils seront là pour coordonner et orienter les idées dans sa mise en œuvre conformément à la politique de la direction générale.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

La mise en place de ce programme s'organise autour des interviews des élus, des cadres et des agents de la municipalité, et aussi par l'organisation des groupes de travail et de réflexion, des sondages en interne pour recenser les impressions du personnel sur les bonnes pratiques et les attentes des agents en matière de pratique du management dans leurs collectivités locales dans un esprit de cohésion totale.

➢ Le dynamisme de l'organisation interne

Nous vivons aujourd'hui dans un environnement difficile qui pousse les collectivités locales à continuellement s'adapter et faire preuve d'imagination et de créativité pour mettre en place une véritable gestion des ressources humaines à travers notamment la possibilité qu'elles offrent au personnel d'effectuer un parcours professionnel tout au long de leur carrière.

Par ailleurs, la direction générale doit construire un dispositif de mobilité interne, pour prouver aux agents qu'elles ont pris conscience de ces enjeux et de la nécessité d'un bénéfice tant pour les agents que pour la collectivité locale.

La mise en place d'un système managérial dans les collectivités locales va enclencher le dynamisme interne à deux buts d'après les DGS des collectivités locales E et G :

- *Pour les collectivités locales :*

➢ *Face à la concurrence accrue entre les collectivités, aux difficultés de recrutement et aux départs des agents, les employeurs doivent mettre en œuvre des dispositifs des ressources humaines attrayants ;*
➢ *Une stratégie de fidélisation du personnel, notamment des cadres ;*
➢ *Un besoin constant d'adaptation à l'évolution réglementaire, à la modernisation des relations administré/administration, à l'évolution technologique ;*
➢ *Une sollicitation plus fréquente des agents.*

- *Pour les agents des collectivités locales :*

- *Diversité des profils de recrutement dans la fonction publique territoriale ;*
- *Augmentation du niveau de formation des jeunes recrutés ;*
- *Désir d'évolution professionnelle ;*
- *Nécessité de proposer aux agents des parcours professionnels attrayants fondés sur l'acquisition de compétences.*

Pour favoriser le dynamisme interne à chaque collectivité locale, la direction générale doit être particulièrement à l'écoute des cadres et leur accorder les moyens afin d'intervenir immédiatement en cas dysfonctionnement.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

Ce sont les cadres qui peuvent rendre dynamique le fonctionnement interne des collectivités locales. Pour cela, ils doivent rendre opératoires les orientations de la collectivité en conciliant les projets globaux de l'institution avec les modes de fonctionnements des acteurs locaux. Ils doivent pour cela créer des bases de collaboration communes, à partir de négociations collectives. Il y a là, une diminution claire qui émerge de cette logique ; car les cadres sont des porteurs de projets de la collectivité et fédèrent ainsi une équipe.

Détenteurs d'un pouvoir d'expertise et d'organisation, traduisant les orientations stratégiques des décideurs politiques en programmes opérationnels, les cadres territoriaux sont les courroies de transmission indispensables au bon fonctionnement des collectivités locales.

➢ Le respect des relations inter-fonctionnelles

Aujourd'hui, un maire qui possède souvent plusieurs mandats, se doit de mettre en œuvre des politiques publiques dans des délais souvent restreints. Avec des financements de plus en plus limités, face à des charges transférées de plus en plus lourdes, il s'appuie naturellement en premier lieu sur ses cadres.

Cela est encore plus vrai dans la conjoncture économique difficile que nous traversons depuis quelques années : l'urgence des problèmes à résoudre oblige les collectivités locales à être très réactives et en cela rapproche cadres et élus du haut de l'organigramme.

Les maires des collectivités locales F et G ont dit ceci : « L'élu est avant tout un impulseur des idées et il doit choisir les plans d'actions en fonction des objectifs fixés. Pour cela, il doit nécessairement s'entourer des compétences lui permettant d'avoir le recul nécessaire dans la prise des décisions. Il doit ensuite s'impliquer dans la mise en œuvre des actions pour suivre l'évolution des résultats et engager par ailleurs les réorientations adéquates.

Concernant la responsabilité des élus, ils ont donné des délégations transversales et verticales à leurs adjoints qui savent avant tout que leurs actions doivent être intégrées dans la cadre le plus générale de l'action municipale.

Ils ne souhaitent pas que les élus s'immiscent dans la gestion du personnel, leur rôle se bornant à définir collégialement les règles générales.

A propos des cadres, ils souhaitent que ces derniers s'investissent dans l'identification des problèmes et dans la prise des décisions. Cela relève de leur compétence technique dans le sens où ils doivent être force de proposition pour permettre aux élus d'orienter leurs choix politiques ensuite. Ce n'est pas pour autant qu'un cadre exerçant son rôle d'expert devient politisé.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

D'une manière générale, ils pensent que les cadres n'ont pas à s'impliquer dans la représentation externe de leurs collectivités à l'exception des rendez-vous essentiellement techniques ».

L'expertise détenue par le cadre est un élément qui risque d'orienter le choix des élus. Elus et cadres sont unanimes pour constater le risque d'orientation de la décision que peut faire peser l'expertise du cadre. Chacun en a conscience et essaie de s'en prémunir en reconnaissant que c'est là un point très délicat de la relation entre élus et fonctionnaires.

Il s'agit d'un équilibre à trouver : les élus reconnaissent leur besoin en formation pour limiter ce risque, les fonctionnaires mettent en avant leur déontologie pour contenir les dérapages dans ce domaine. Car, les textes précisent d'ailleurs que les élus identifient les problèmes, décident des actions correctrices à mener et évoluent les résultats finaux.

Les élus approuvent cette définition qui leur confère la légitimité de leur action. Les cadres sont d'accord sur le principe, mais considèrent cependant que l'élu doit être accompagné par les techniciens dans la phase de décision des actions correctrices à mener. La définition des plans d'action et l'étude des actions techniques à envisager sont des phases critiques où l'élu a besoin de l'expertise du cadre, expertise qui ne doit pas pour autant influencer la décision politique.

Les responsables syndicaux des collectivités locales A et B déclarent que : « Cette participation du technicien à la définition des plans d'actions est un point délicat de la relation élus-cadres : trop de collaboration peut amener les fonctionnaires à jouer un rôle que les gens de l'extérieur pourront considérer comme « trouble » ; c'est-à-dire que les fonctionnaires sont de connivence avec les élus. Par contre, un manque de partenariat peut nuire à la confiance nécessaire au bon fonctionnement de l'institution qui est la collectivité locale ».

Les fonctionnaires territoriaux doivent aider les élus à recueillir les informations et à proposer des solutions techniques à mettre en œuvre. Une fois la décision prise, ils doivent mettre en place les actions retenues et enfin participer à l'évaluation finale.

Cette définition, qui situe le travail des cadres par rapport aux missions des élus est satisfaisante pour tous : les uns et les autres reconnaissent là, le principe relationnel de travail qui amène les cadres à accompagner le processus décisionnel de bout en bout.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

➢ La gestion stratégique

La gestion stratégique est le fait de juger le passé et choisir l'avenir. Ici, on fait référence aux phrases d'inscriptions à l'agenda, d'identification des problèmes et de la prise de décision. Tandis que le management opérationnel consiste à maintenir l'activité quotidienne de l'institution en utilisant des techniques d'administration des organisations fondées sur les critères d'efficacité et d'efficience. Dans les collectivités locales, cela est du ressort des fonctionnaires.

Ce management stratégique des collectivités locales fait partir intégrante du management public et a comme spécificité l'incidence de la relation entre les élus et les fonctionnaires sur le mode de direction de l'institution.

Dans les collectivités locales, les maires doivent être capables de préparer l'avenir, d'être des visionnaires en quelque sorte. Percevoir dix ans avant les autres, anticiper et gérer l'évolution qui aboutira au résultat souhaité est la mission que leur ont confiée les électeurs.

Cette mission se décompose en plusieurs étapes :

- La connaissance parfaite du milieu est indispensable à toute action, quelle qu'elle soit ;
- L'identification des problèmes permet ensuite de réaliser un diagnostic de la situation ;
- L'élaboration de diverses solutions alternatives permet de préparer la décision ;
- La définition d'une politique publique est l'acte qui engage la collectivité ;
- La mise en œuvre des plans d'action doit concourir à la réalisation des objectifs ;
- L'évaluation des politiques publiques doit permettre en cours et en fion d'exécution de mesurer les écarts entre le prévu et le réalisé.

Le responsable syndical CGT de la collectivité locale B a tenu le discours suivant par rapport à la répartition des rôles dans la stratégie : « Si, dans une entreprise, l'origine des choix stratégiques est une des compétences principales de la direction, dans une organisation publique, cette logique est beaucoup plus floue.

De la même manière, dans les collectivités locales, si l'identification des problèmes est une des composantes principales du travail de l'élu, la formulation des solutions peut être étrangère.

Prenons un exemple concret : « le problème identifié au cours de sondages, de lettres de réclamations, de contacts des élus sur le terrain est le suivant : la collecte des ordures ménagères ne donne pas satisfaction à la population et, de plus, elle coûte très cher ».

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Le problème, ainsi posé, est clair mais pour pouvoir définir l'action correctrice à mettre en œuvre, il convient d'analyser concrètement ce problème et de proposer des solutions qui peuvent être du type :

- *Etude d'un nouveau circuit des tournées*
- *Révision de la périodicité de ces tournées*
- *Création d'une déchetterie*
- *Sous-traitance au secteur privé…*

On voit ici que la décision proprement dite s'appuie sur la qualité de la proposition technique suggérée.

L'élu, dans un domaine si spécifique, est forcé de se retourner vers son cadre technicien qui devra lui présenter une solution idéale, qu'il avalisera ensuite en définissant une orientation stratégique. Qui a pris la décision ? C'est bien l'élu mais en s'appuyant sur une solution présentée par le fonctionnaire ».

De plus, les élus ont appris à être prudents en matière stratégique car cette notion doit pour eux être relativisée.

Dans une entreprise, les conditions de la réussite sont liées à la cohérence de la position des produits, par rapport au marché face à la concurrence. La stratégie permet alors de faire les choix qui conditionneront la réussite.

Dans une collectivité locale, les conditions de la réussite, c'est généralement d'avoir répondu aux problèmes variés de la population. L'identification des prestations à fournir par rapport à la demande réelle n'est pas toujours facile à réaliser. Par exemple, définir une stratégie de développement culturel pour tous alors que l'usager attend depuis dix ans qu'on lui rénove ses bordures de trottoirs mène droit à l'échec.

Si les élus sont généralement favorables à la réflexion stratégique pour piloter l'action de la collectivité, ils sont cependant attentifs à ce que celle-ci ne prenne pas le pas sur la rationalité démocratique.

On voit ici l'émergence d'une zone floue où élus et cadres interviennent avec des logiques qui peuvent être différentes dans la gestion de la collectivité.

En matière de planification stratégique, la zone floue se situe au niveau de la déclinaison des objectifs stratégiques en plans d'actions. Car ces plans d'actions, s'ils relèvent de la notion de mise en œuvre de méthodes, de techniques et d'expertises revenant naturellement aux techniciens que sont les cadres, n'en sont pas moins revendiqués par les élus qui souhaitent s'assurer de la manière dont seront suivies d'effets leurs décisions, allant même concrètement sur le terrain vérifier comment se réalise la mise en œuvre.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Mais, cette zone floue, si elle concerne l'élu pour ce qui est de la déclinaison des plans d'action et de la mise en œuvre, peut aussi concerner le cadre entre les plans d'action et les objectifs stratégiques. Car, si l'élu a tendance à déborder sur le fonctionnaire, l'inverse est aussi très courant : le cadre a tendance à s'investir dans la définition des politiques publiques, tâche fondamentalement du ressort de l'élu.

➢ La réforme organisationnelle

Dans le contexte de la modernisation des collectivités locales, certains élus qui veulent diriger leur collectivité locale « comme une entreprise » tiennent un discours qui tourne autour de trois grands thèmes suivants :

- La volonté avant tout d'améliorer le rapport qualité/prix offert aux usagers
- La prise en compte des attentes « de la clientèle » du service public local
- La maîtrise par les élus des politiques qu'ils ont élaborées.

Mais, derrière ces propos, on sent surtout une volonté de dynamisation des services et de mobilisation des ressources humaines avec une action de communication autour du sujet pour sensibiliser davantage le personnel. Avec bien sûr des gains de productivité en vue de création de nouveaux services avec les mêmes moyens ou bien par le maintien des services existants avec moins de moyens compte tenu de la crise et dans la concertation avec les acteurs de la collectivité.

C'est ainsi qu'un cadre de la collectivité locale A faisait recours aux propos d'un homme politique et ancien maire de cette collectivité locale qui disait ceci : « Il faut des hommes porteurs de visions d'avenir dans la collectivité locale pour continuer de réfléchir à la percée tertiaire de leur commune ».

Les outils et procédures de gestion privée ont été à la fois simplifiés, mais aussi parfois rendu complexe par la répartition des rôles entre les élus et les cadres tout simplement parce que les cadres-managers mettent en exergue certaines compétences que les élus ne détiennent pas.

Simplifié, car la mise en place d'un outil de travail dans la collectivité locale est une volonté clairement affirmée du chef de l'exécutif et les moyens de mise en œuvre accompagnant généralement cette volonté. Cette mise en œuvre est une tâche d'exécution revenant naturellement aux cadres.

« En revanche disent même que ce qui étaient essentiel pour eux en politique, c'étaient de respecter ce pour quoi et ceux par qui ils avaient été élu ».

Rendu complexe, car certains outils stratégiques nécessitent des phases à la fois de réflexion et de décision – rôle des élus, mais aussi d'exécution – rôle du fonctionnaire. Car dans les

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

faits, on constate de plus en plus une implication forte des fonctionnaires-managers dans la conception et la mise en application de ces outils stratégique ; surtout compte tenu du manque de disponibilité et parfois même de formation des élus en matière. Car, dans les collectivités locales, un maire doit être capable de préparer l'avenir, d'être un visionnaire en quelque sorte, percevoir avant les autres, anticiper et gérer l'évolution de sa commune afin d'aboutir au résultat souhaité parce que c'est la mission que lui ont été confiée ses électeurs.

Cette mission se décompose en plusieurs étapes :

- La connaissance parfaite du milieu est indispensable à toute action, quelle qu'elle soit ;
- L'identification des problèmes permet ensuite de réaliser un diagnostic de la situation ;
- L'élaboration de diverses solutions alternatives permet de préparer la décision ;
- La mise en œuvre des plans d'action doit concourir à la réalisation des objectifs ;
- L'évaluation des politiques publiques doit permettre en cours et en fin d'exécution de mesurer les écarts entre le prévu et le réalisé.

Cette série d'étapes se retrouve à l'intérieur de la notion de planification stratégique. Dans la réalité de tous les jours, si les élus sont tous des stratèges, leur stratégie est cependant souvent intuitive et la planification à long terme de leur cité rarement formalisé sur papier.

Pour cela, le Directeur délégué aux ressources humaines de la collectivité locale A affirmait ceci dans l'entretien que nous avons eu lui : « Rien d'efficace et de durable ne se fait sans vision et amour et rien de grand ne s'achève sans une équipe soudée autour d'un idéal ».

Jamais, les élus ne peuvent pas oublier ce qui les a menés à la vie politique. Ils doivent savoir que le peuple les avait choisis, c'est pour leur proximité avec eux, pour les valeurs qu'ils défendent et leurs volontés de changer le visage de leur commune.

➢ La mobilité et la polyvalence

Dans certaines collectivités locales comme la collectivité locale F et G, d'où il y a un manque en personnel pour assurer la gestion générale des activités dans les normes et surtout dans l'optique du développement interne et local de leurs villes. Les chefs exécutifs et/ou maires en partenariat avec leurs directions générales décident de mettre en place un nouveau organigramme en forme de pyramide et doter leurs collectivités de nouvelles directions par rapport aux besoins dans une démarche participative qui consiste à :

- Faire bouger les activités de la collectivité locale par la mobilité interne des agents

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

- Embaucher des cadres polyvalents capables de travailler sur plusieurs postes à la fois.

Le DGS de la collectivité locale G déclarait ceci : « L'Etat doit profondément redéfinir sa place et ses contours entre l'échelon européen, dont les événements récents ont montré qu'il devra nécessairement être renforcé et plus solidaire pour mieux affronter les crises, et les échelons territoriaux avec lesquels il doit forger un véritable partenariat. Cela nécessite une vraie vision de ce qui constitue un Etat moderne ».

Dans la perspective d'un dialogue social cohérent entre la direction générale, le personnel et les syndicats, ces collectivités locales ont mis en place ce principe pour faire tourner la municipalité avec peu de personnels mais très compétents et polyvalents dans l'exercice de leurs fonctions. Car, la crise pousse à appliquer des stratégies de solidarité pour sauver les meubles afin de faire avancer les activités de la commune.

➢ Le nouveau souffle

Il y a certaines collectivités locales comme celles de C, F et G qui ont décidé d'intégrer des jeunes cadres dans leurs collectivités locales et ces derniers amènent de nouveaux soufflent dans la gestion des ressources humaines et le management organisationnel en général qui a eu des résultats probants :

- La mise en place d'un programme planifié de formation des agents
- La professionnalisation des agents d'accueil
- L'aménagement chaleureux et le professionnalisme des agents
- La maîtrise des actes administratifs
- Le suivi d'équipe de travail
- Le pilotage des activités par le mode projet
- La valorisation des savoirs faire des agents
- La validation des projets de services
- La proposition des plans d'action.

Aujourd'hui, dans les collectivités locales, les jeunes cadres sont considérés comme des phares, des personnes qui éclairent le chemin pour les autres dans la collectivité et qui ont la capacité de fédérer des individualités venues de bords politiques et de territoires différents autour d'une ambition collective a ainsi déclarer le Maire d'une petite ville qui est favorable à l'intégration des jeunes dans la direction générale de sa commune.

La venue des jeunes cadres est un plus pour les collectivités locales qui les accueillent parce qu'ils impulsent des nouvelles idées sous la couverture de la direction générale en amenant le renouveau dans le système fonctionnel des communes. Ces derniers ne s'imposent pas dans le système mais travaillent dans un esprit de dialogue pour les perspectifs de la

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

modernisation des collectivités locales. En outre, ils apprennent aux élus et les cadres moyens que pour ressembler, il va falloir partir de points de vue différents en appliquant le respect des autres et la bienveillance dans la gestion quotidienne des activités de la collectivité.

➢ La démarche qualité

Elle permet de mettre en œuvre le projet de service autour d'une dynamique d'animation collective au sein de la collectivité locale.

Les cercles de qualité, les réunions de service, les groupes de résolution de problèmes, les groupes de projet, les groupes de travail, les groupes de recherche de la qualité totale sont autant de termes pour définir une réunion d'agents autour de la recherche de la résolution d'un problème précis dans un service et/ou une direction.

Aujourd'hui, de nombreuses collectivités locales ont compris l'importance de la démarche qualité et utilisent pour cela des procédures de mise en œuvre souple à partir de la concertation du personnel par l'organisation des réunions de service, les boîtes à idées dans les services et/ou les directions.

Elles y voient là, la possibilité de mieux absorber les changements et les évolutions des collectivités locales pour l'avenir et surtout un moyen d'introduire ou de réaffirmer la notion de qualité dans les diverses prestations offertes à la population.

C'est ainsi que certaines collectivités locales arrivent à décrocher la certification « Qualiville » qui est un acte volontaire, qui consiste pour un service public et/ou une entreprise à faire attester par une tierce partie indépendante et impartiale (l'organisme certificateur) que son fonctionnement est de qualité, ses produits ou les services qu'ils délivrent à ses usagers sont conformes à une norme, à un cahier des charges ou un référentiel.

En mettant l'accent sur la démarche qualité, ces collectivités locales visent les progrès internes qui se réalisent par des attitudes professionnelles de tous les agents de la collectivité dans l'exercice quotidien de leur travail :

- Transmettre des informations sur les projets de la ville et les projets de la DRH aux agents ;
- Développer la prise de conscience des agents sur leur environnement de travail ;
- Favoriser la communication et les rencontres interservices entre les agents ;
- Clarifier les missions de chacun par l'élaboration des fiches de poste ;
- Identifier un pôle chargé de la gestion du temps de travail des agents.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

En appliquant le principe de la démarche qualité dans sa collectivité locale, le maire d'une grande ville du Nord(A) a dit ceci : « Nous voulons faire de notre ville, une grande métropole binationale, biculture, franco-belge qui élargira son influence à travers l'aire de la coopération métropolitaine ».

La démarche qualité est suivie avec un grand intérêt par les élus parce que la qualité des services et des prestations fournis par les collectivités locales font partie des critères sur lesquels ils seront jugés par la population de leur commune. Annoncée souvent avec un grand renfort médiatique, la démarche qualité doit ensuite être à la hauteur des résultats attendus. Mais, si la recherche de la qualité est mobilisatrice, l'atteinte du niveau satisfaisant de qualité n'est pas immédiate. Il faut donc maintenir la mobilisation des services pendant une période de transition qui peut être longue.

Faute de temps, les élus ne peuvent pas participer à tous les groupes de travail organisés par les cadres-fonctionnaires, ils sont donc associés de temps en temps à autre aux divers travaux de mise en œuvre. Ainsi dans l'optique de la mise en place de cette démarche dans la collectivité locale, les élus et les cadres doivent su faire partager cette expérience et porter haut les valeurs d'un développement local solidaire en mettant en exergue leurs immenses charismes, leurs dimensions d'hommes d'Etat en essayant d'entretenir avec chacun des rapports profondément humains, généreux et respectueux.

➢ Répondre aux exigences de l'évolution de la société

Certaines collectivités locales se butent à des problèmes y compris les problèmes de locaux pour recevoir convenablement les usagers. Pour y faire face, elles doivent faire des extensions tout en gardant le cachet de l'ancien bâtiment et parfois faire le renouvellement de la peinture pour :

- Améliorer le confort des usagers
- Faciliter l'accessibilité et la confidentialité des usagers
- Favoriser un meilleur accueil des usagers
- Réorganiser le fonctionnement des services
- Être à l'écoute des exigences de la population du 21^{e} siècle.

Tous ces changements sont un défi pour les équipes municipales. Afin de relever ce défi, un audit est donc lancé et un comité de pilotage a été créé en interne avec l'appui d'un Cabinet de Conseil en ressources Humaines pour être appuyer par un groupe de travail constitué des volontaires. A l'issue des enquêtes thématiques menées auprès des usagers, un plan d'action a été mis en place pour un avenir meilleur de la collectivité locale.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

➢ Pas de dialogue social

Le dialogue social recouvre tout ce qui favorise la compréhension entre les différentes composantes de la société.

Malheureusement, ce principe n'est pas du tout respecté dans les collectivités locales et les responsables syndicaux sont dans l'obligation d'utiliser des moyens coercitifs afin de faire passer leurs messages auprès de la direction générale en organisant des grèves avec des barricades des portes des bureaux et des locaux de la collectivité.

En dépit de l'existence des instances paritaires voulues par le législateur qui devraient être des instances consultatives, qui rythment et conditionnent le bon déroulement de l'action publique locale.

Et s'il y a vraiment la démocratie locale, c'est sur ce fondement démocratique que l'on peut réellement parler de la coproduction de l'action publique locale issue du partenariat et de la collaboration entre les élus et les fonctionnaires territoriaux.

La complexité de la gestion des collectivités locales est due en grande partie à la rencontre de la stratégie finalisée de l'institution et à celles plus personnelles de ses différents acteurs.

La relation élu-fonctionnaire est la pierre angulaire de l'organisation interne des collectivités locales. Elle peut se résumer ainsi : ceux qui ont le pouvoir de décision (les élus) ont besoin de l'expertise des fonctionnaires, ceux qui possèdent l'expertise (les fonctionnaires) n'ont pas le pouvoir de décision. Toutefois, ils sont amenés à œuvrer ensemble.

Dans la démarche, en contact fréquent avec le fonctionnaire, l'élu arrive à maîtriser une part de la technique possédée par l'agent public. De son côté, le fonctionnaire apprend à travailler avec l'élu et découvre ainsi le domaine politico-stratégique.

Le caractère d'intérêt général oblige la collectivité locale à un certain recul pour agir de manière durable et globale. En parlant de manière durable, on veut dire qu'elle est sensée agir non pas ponctuellement mais en intégrant des évolutions à moyen terme de son environnement et de manière globale, c'est-à-dire en tous domaines dans la seule limite de son territoire.

Le positionnement des collectivités locales par rapport aux administrations d'Etat et aux entreprises privées peut être représenté, de manière très schématique, suivant deux axes d'analyse, d'une part l'approche économique ou sociale (sociétale) de l'organisation et, d'autre part, son orientation externe ou interne, c'est-à-dire l'approche par la demande ou l'approche par l'offre que ces organisations développent pour répondre aux besoins de leurs clients.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

La conduite du changement organisationnel est beaucoup plus sensible à la stratégie du « sur-mesure », entre anticipation, accélérations, agilité, travail en profondeur et patience. Il est souvent préférable de faire évoluer les systèmes par eux-mêmes, en donnant à chacun tous les éléments de prise de conscience et de mise en action.

Changer est devenu un enjeu d'importance et ces changements doivent se conduire de manière opérationnelle. Leur modèle y répond. Il repose sur deux cycles qui se nourrissent mutuellement, le pilotage et l'accompagnement.

La conduite du changement est un « réflexe managérial » c'est-à-dire pour l'inscrire dans nos pratiques quotidiennes. Les modes de management sont très souvent axés sur les méthodes et les instruments, au détriment de la compréhension du contexte et des leviers d'acceptation. Conduire le changement n'est pas une option méthodologique dans la gestion de projet. Au contraire, c'est un des éléments structurants des projets, pour faciliter l'adhésion au changement.

Le changement est en train de s'inscrire dans la nouvelle équation managériale. Dès lors, gérer le changement est devenu un savoir managérial, indispensable au quotidien. Car, tout le monde a des idées, mais la difficulté consiste à les faire appliquer.

Un cycle de pilotage du changement est composé de deux parties :

- Une première partie traite du pilotage des hommes et des résistances, la clé de voûte d'un projet de changement étant l'adhésion des individus. Cette notion est très souvent évaluée négativement par le biais des résistances au changement. Nous souhaitions envisager le pilotage des hommes en situation de changement en tenant compte de cette notion de résistance mais également en terme d'attente et de système de valeurs ;

- La deuxième partie consiste à produire un tableau de bord de changement qui fait état d'indicateurs sur la réalisation des actions de conduite du changement, la position des acteurs concernés, le niveau de risque encouru et la mise en œuvre des transformations initialement pensées par le projet.

Le cycle de pilotage est très important car il met la conduite du changement en obligation de résultats et non pas seulement de moyens.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

SECTION II : LA GESTION DES HOMMES ET DES RESISTANCES

Changer, c'est perdre un existant connu pour un avenir incertain.

Changer fait peur car cela oblige les individus à faire l'apprentissage d'une nouvelle situation. En fonction de leurs aspirations, de leurs habitudes et de leurs personnalités, un projet de changement entraîne différentes formes de résistances qu'il est important de détecter et de traiter pour ne pas qu'elles entravent le bon déroulement du projet. Ces résistances peuvent être plus ou moins visibles et détectables. Elles peuvent être contenues dans le système de valeur de l'organisation ou bien être le fait d'individus isolés.

Avec l'objectif de donner au projet, toutes les chances de réussir, nous conseillons de réaliser un dossier sociologique qui dresse un bilan des principales résistances et des valeurs au sein du périmètre concerné. Ce dossier consiste, à partir des interviews et d'observations, de caractériser les valeurs réelles de l'organisation et d'identifier les principales sources de résistances ainsi que les leviers de pouvoir dans l'organisation.

1. La Marguerite sociologique

La mise en œuvre de la conduite du changement dépend du changement comme cela a été montré précédemment mais également des valeurs de l'organisation. Le système de valeurs est une forme d'invisible social. Il n'est pas formalisé dans des documents mais simplement perçu au travers de conversations ou de certaines pratiques. C'est un ensemble de codes et règles implicites que les acteurs utilisent pour se représenter leur environnement et conduire leurs actions de telle manière que celles-ci soient acceptées et valorisées par les autres membres. Deux auteurs américains, Johnson et Scholes (1977) parlent de cette notion par le concept de tissu culturel qu'ils définissent comme : ***« une représentation des croyances implicites d'une organisation et des manifestations physiques de sa culture ».*** Le tissu culturel est composé de sept éléments qui sont les routines, les mythes, les symboles, les structures de pouvoir, les structures organisationnelles, les systèmes de contrôle et le paradigme.

Les routines définissent les manières d'agir des membres de l'organisation entre eux et à l'extérieur lorsqu'ils représentent leur collectivité. Elles constituent les règles de l'interaction sociale des membres entre eux. Elles conditionnent l'intégration d'une nouvelle personne au

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

groupe qui valide et promeut ces mêmes règles. Ce peut être la manière dont on se dit bonjour, la manière par laquelle les acteurs se parlent, déjeunent, etc.

Les rites sont des événements qui ponctuent la vie sociale de l'organisation pour signifier ce qui est le plus important. Ils constituent des repères chronologiques de l'appartenance au groupe. Cela peut être le voyage de fin d'année, ou bien une enquête de satisfaction ou la publication des résultats.

Les mythes mettent en valeur certains événements, objets ou personnes pour établir un lien entre un moment important et le présent. Ces moments historiques font référence à des actes de bravoure, d'héroïsme, de création, d'innovation structurant pour la collectivité. Les mythes constituent des références qui forcent le respect et orientent la conduite présente de chacun des membres.

Les symboles sont des représentations codées de l'état d'esprit de l'organisation. Par exemple dans des entreprises du secteur des nouvelles technologies, il est bon ton de s'habiller décontracté pour montrer que l'appartenance aux vieilles organisations hiérarchiques n'est plus de mise. Les symboles se repèrent dans le vocabulaire, l'habillement, l'organisation spatiale des lieux et des bureaux, la décoration, les attributions du pouvoir (voiture, voyage, etc.).

Les structures de pouvoir représentent les lieux réels de pouvoir et de décision au-delà des organigrammes officiels. Il s'agit de définir ceux qui disposent d'une forte légitimité pour se faire entendre et faire passer des messages.

Les systèmes de contrôle précisent les éléments sur lesquels l'organisation se focalise pour déterminer sa performance. Ces critères donnent aussi des indications aux acteurs sur la manière dont ils doivent se comporter pour être apprécié des instances décisionnelles.

La structure organisationnelle décrit la manière dont l'organisation affecte des zones de responsabilités à sa ligne hiérarchique. Cela permet également de voir le degré de liberté de chacun.

Le système de valeurs est une synthèse des composantes principales, il formalise les valeurs fortes qui conditionnent les comportements et l'état d'esprit des acteurs. Dans tout programme, il est primordial d'identifier cette notion pour déterminer le style de conduite du changement à mettre en œuvre.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Tableau N°25 - Exemple de marguerite sociologique

Système de valeurs d'une organisation dans le secteur des services	
Système de valeurs	IDENTITE : Culture locale et régionale INDEPENDANCE : « Je fais à ma manière » CULTURE CLIENT-USAGER : « Quels sont mes résultats à l'enquête de satisfaction ? »
Symbole	Le Bâtiment du siège social ou de la maire visible par sa différence et reconnu « On se fait la bise facilement »
Contrôle	Satisfaction des clients usagers (indicateurs de satisfaction) Productivité (indicateurs de productivité)
Organisation	Chaîne Service/métier/équipe Organisation en mode projet
Pouvoir	Comité de direction
Rites	Résultats enquête de satisfaction des clients-usagers Les vœux Le film parodie du fonctionnement interne La journée de solidarité
Routines	Culte du défi : « Pas de problème, je vais faire à ma manière »

Pour définir le style de conduite du changement en fonction du système de valeurs, il est primordial d'identifier l'origine des composantes de ce même système. Pour cela, nous découpons la marguerite sociologique en deux parties. La première contient les notions de rites et routines, de mythes et de symboles. La deuxième représente les structures de pouvoir, l'organisation et les systèmes de contrôle. Si les composantes du système de valeurs dépendent davantage de la première partie alors le style de conduite du changement devra davantage être orienté vers la collaboration et l'éducation des acteurs qui portent,

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

diffusent et entretiennent les thèmes des mythes, routines et rites et symboles. Ceci s'explique par le fait que ces notions sont davantage de nature sociologique qu'organisationnelle et que leur évolution ne peut se faire qu'avec le plein accord des acteurs eux-mêmes. Si le contenu du système de valeurs dépend plus particulièrement de la deuxième partie, les styles de conduite du changement à envisager seront plus orientés vers des pratiques directives et interventionnistes. Même si les décisions doivent être acceptées par les différents acteurs, les choix sur les structures de pouvoir, l'organisation et les systèmes de contrôle doivent être entérinés par les instances hiérarchiques et légitimes.

La conduite du changement ne peut être traitée indépendamment du contexte social dans lequel se produit le changement. La notion de système de valeurs est un premier outil d'appréciation de ce contexte et de l'état d'esprit dans lequel l'organisation et/ou la collectivité accueillera un changement. Comme nous l'avons vu dans cette partie, le changement est inhérent aux pratiques de gestion. Il constitue même une forme novatrice de management dans le sens où il fait passer des messages de transformation en dehors du canal hiérarchique classique. Les modèles de gestion classiques de type taylorien préconisent la séparation décision/exécution et relient les deux par un système hiérarchique d'ordre descendant. Très performant en environnement stable, ce modèle est très peu adaptatif et réactif face à des situations imprévues.

Par analogie avec les organisations militaires, la conduite du changement est une cellule en charge du renseignement et des actions commando en appui et avec l'accord de la hiérarchie pour pallier l'inertie des systèmes et la peur individuelle du changement qui s'en charge. De manière naturelle, les acteurs ont peur du changement, ils craignent une perte de leurs acquis et entrevoient l'obligation d'efforts pour s'adapter. Pour illustrer cette notion d'acceptation relative, nous parlerons de résistances au changement.

2. La gestion des résistances au changement

Le changement est au cœur du processus managérial sur un plan macro (adapter l'organisation aux contraintes extérieures) et/ou micro (organiser et mobiliser les ressources humaines autour de nouveaux projets). Ce dernier point détermine le précédent car si les acteurs ne sont pas convaincus du bien-fondé du changement pour eux et l'organisation, l'adaptation de l'organisation ne se produira pas. Les sociologues Crozier et Friedberg (Crozier, 1977) ont depuis très longtemps montré la relative rationalité de l'acteur et sa capacité à afficher sa participation sans toujours vouloir réaliser, de manière consciente ou inconsciente, les objectifs qui sous-tendent cette dernière. Pour illustrer cette situation nous parlerons de résistances au changement. Le changement nécessite de faire accepter le risque de perdre un existant connu pour un avenir incertain. Face à cette situation, tous les

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

acteurs ne sont pas forcément enclins à prendre ce risque et peuvent développer des résistances de manière active ou passive.

La résistance au changement naît de la peur du vide et de la nécessaire adaptation induite. Face à l'obligation de changer, les individus développent des comportements d'opposition, de passivité ou bien de pro activité et formalisent leur résistance dans leurs discours et leurs actions.

A. Peur du vide et du temps d'adaptation

L'être humain a naturellement peur du changement. C'est pour lui une prise de risque et la crainte de perdre un existant connu qu'il maîtrise et par lequel il est positionné et reconnu. Ceux qui ont fait l'expérience de l'international ont vécu cela. Du jour au lendemain, tout ce qui fonde votre relation au monde doit être reconstruit comme la langue, les coutumes, la connaissance des lieux, des gens, etc. L'acceptation du changement n'est pas naturelle sauf en cas de désespoir et où l'existant est intenable. Ce qui fait accepter un changement, c'est sa rationalisation, c'est-à-dire sa projection dans le temps. Ce n'est plus l'effort ni l'abandon qui sont vus en premier, mais le gain de potentiel et l'espérance d'un futur meilleur.

Dans tous les projets, qu'ils soient personnels ou professionnels, il y a cette peur du saut dans le vide de la cité. De ce fait, il est très difficile de dire que l'on est contre le changement car cela signifie que l'on est contre le progrès et l'amélioration.

Par contre, les acteurs de la résistance au changement développent des stratégies d'évitement qui consistent à ne pas s'opposer directement à un projet mais à ne pas s'investir suffisamment pour sa réussite. Cela se matérialise par une inertie des acteurs qui a tendance à développer le phénomène d'engluement des projets.

Les projets donnent l'impression de ne pas avancer et les phases de conception traînent en longueur. Les raisons invoquées sont très souvent le manque de temps et de moyens ou encore que le projet n'est pas suffisamment adapté aux besoins de terrain.

La notion de résistance est connue de manière intellectuelle mais sur le terrain, les chefs de projet ont tendance à l'oublier au profit des exigences de production et de planning. C'est en fait très difficile de faire du comportement une variable de gestion à partir de laquelle seraient déployés des leviers. C'est là un enjeu de la conduite du changement que d'instrumentaliser cette problématique tant dans sa phase descriptive que d'actions.

L'interview suivante d'un cadre fonctionnel d'une collectivité locale, responsable d'un projet de réorganisation illustre la notion de résistance et le fait que le management n'en tienne pas toujours compte : « Quand nous gérons un projet, nous sommes focalisés sur notre planning et notre budget. Les notions d'acceptation et de résistance nous apparaissent importantes mais nous pensons que « ça passera » et que chacun y trouvera son compte.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Cette posture managériale est une erreur dans un projet et nous ne pouvons pas faire deux fois une mauvaise première impression auprès des acteurs. Si nous ne savons pas créer du sens pour eux, ils n'adhéreront jamais au projet. Ils ne s'opposent pas par peur de s'exposer mais tant qu'ils ne seront pas convaincus, ils feront semblant. »

La dépression post-changement est naturelle car ce qui peut faire croire au changement n'est pas immédiat. Les gens doivent encore faire un effort pour profiter pleinement des résultats du changement. Pour décrire ce phénomène, nous reprendrons l'exemple du changement de parcours pour un trajet entre son lieu de travail et de vie privée.

Tous les matins, les gens réalisent un parcours en automobile, à pied, en vélo ou en transport en commun pour se rendre à leurs travails. En fonctions de leurs intérêts, ils emploient régulièrement un parcours. Cette utilisation régulière les conduit à développer une expérience. Ils ne se posent même pas la question de savoir quels chemins emprunter. A la manière d'un automate, ils agissent de manière récurrente et ils ne s'interrogent pas si, ils vont à gauche ou bien à droite après le feu. Cette expérience leur permet d'économiser des temps de réflexion et de rechercher d'information.

L'habitude qui naît de la répétition a quelque chose de rassurant car l'on sait où l'on va. Si pour une raison choisie ou une contrainte ils décident de changer de chemin, ils doivent réapprendre ce nouveau parcours et cela nécessitera, de leur part, un temps d'adaptation. Temps pendant lequel ils seront moins performants et pendant lequel ils seront obligés de dépenser de l'énergie pour se familiariser avec le nouveau parcours.

Ce n'est qu'après quelques jours, lorsqu'ils emprunteront le nouveau trajet sans erreur qu'ils pourront juger du bien-fondé du changement et si l'adaptation nécessaire est justifiée par le gain obtenu.

La conduite du changement peut être définie comme un levier d'apprentissage dans le sens où elle permet de limiter la perte immédiate de productivité, les temps de formation et surtout l'accroissement de productivité. La perte de productivité à l'occasion d'un changement est naturelle. Le changement ne devient réalité que lors de sa réalisation et toutes les actions de préparation, aussi proches de la réalité soient-elles, n'ont pas le même impact de mobilisation. C'est lorsque le changement devient réalité que l'adaptation commence avec le paradoxe de la perturbation. Le changement censé apporter des gains de productivité se matérialise par une absence de gains voire de perte de productivité. La conduite du changement intervient pour :

- Préparer en amont au mieux les acteurs et les organisations pour que la perturbation soit la plus faible possible.

- Accompagner les acteurs pendant la phase de dépression pour que celle-ci soit la plus courte possible.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- Donner les éléments de réussite et de victoire rapide pour signifier l'inversion de la courbe et le retour aux gains de productivité.
- Communiquer sur les actions de correction et l'accès aux ressources mises à disposition pour traiter les problèmes émergents.

Ce phénomène de perte de productivité est connu en économie sous le nom de détour de production. Lorsqu'une organisation investit dans une nouvelle technologie, elle enregistre des dépenses supplémentaires et les gains qui financeront cette dépense et assureront des retours sur investissement arriveront dans un deuxième temps. Ce n'est qu'après avoir installé la nouvelle technologie que se mettent en place les compétences et l'organisation correspondantes qui généreront des gains de productivité. La première réaction au changement et de vouloir conserver son existant et de mobiliser le nouveau contexte pour retrouver ses manières de faire.

Brynjolfsson et Hitt (1994) ont montré que la rentabilité de la technologie informatique était négative dans sa phase d'investissement et de mise en œuvre et devenait positive dans sa phase de « généralisation/reformulation ».

L'exemple du micro-ordinateur illustre ce phénomène. Lors des premières vagues d'investissement des micro-ordinateurs dans les années quatre-vingt, les entreprises ont enregistré une hausse des coûts informatiques sans percevoir des effets immédiats de productivité. Les ordinateurs ont été mis à la place des machines à écrire et utilisés comme telles. Ce n'est qu'après un certain temps que les fonctionnalités des logiciels et des machines ont été mobilisées pour envisager des réorganisations comme la suppression de certains postes de sténodactylos.

Le changement, c'est perdre un existant connu pour un futur prometteur. Le changement fait naturellement peur aux individus car il nécessite d'opérer un deuil sur un fonctionnement connu et maîtrisé ainsi qu'un apprentissage synonyme d'efforts. Ces deux notions sont au cœur du phénomène de résistances au changement. Les individus peuvent développer des comportements de résistance plus ou moins forts dans les projets de changements pour conserver leur existant, pas peur de l'inconnu ou bien par refus de l'effort d'apprentissage. Ces comportements oscillent entre l'opposition affichée et la passivité dans les actes de gestion des projets et de l'activité quotidienne.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

B. Des acteurs proactifs, passifs et résistants

Les développements précédents nous amènent à penser que l'être humain aurait naturellement une tendance à crainte le changement et à user de stratégies d'évitement pour ne pas avoir à le subir. Cette vision est à relativiser en fonction du type d'acteurs. Dans un projet de changement, nous distinguons trois types d'acteurs :

Les décideurs : ce sont les personnes qui prennent la décision de changer et qui auront en charge de justifier leur choix et de s'assurer du bien fondé et de la réalisation du changement.

L'équipe projet : cette catégorie englobe tous les acteurs qui conçoivent, gèrent et réalisent les changements à l'occasion des projets dans l'organisation ou l'entreprise.

Les utilisateurs/bénéficiaires : cette dernière catégorie comprend tous les acteurs qui seront concernés de manière plus ou moins importante par le changement. Ils peuvent être quelques individus ou bien l'ensemble d'une organisation de plusieurs milliers de personnes.

Les lieux de résistance ne sont pas, a priori, dans les deux premiers groupes car ils sont les promoteurs du changement, les décideurs au regard de leur responsabilité politique et l'équipe projet par rapport à ses compétences. La résistance au changement se retrouve plus généralement chez les utilisateurs qui n'ont pas toujours intérêt à le promouvoir en raison de la remise en cause de l'existant qu'il engendre.

Parmi les utilisateurs, on distingue généralement trois comportements types. Ces comportements types sont à nuancer et ne doivent être compris que comme des repères méthodologiques et non une catégorisation absolue.

Les proactifs sont les prescripteurs du changement. Non seulement, ils affichent leur adhésion mais cherchent à la faire partager avec le plus grand nombre. Ils n'hésitent pas à vanter les mérites d'un projet et à insister pour que tout un chacun y participe. Les proactifs ne représentent que 10% des personnes concernées. Ils sont très peu à afficher une croyance forte à l'égard d'un projet de changement. Ce sont les partisans de la première heure. La qualité de leur intervention de prescription est fonction de leur légitimité.

Un proactif non légitime aura pour conséquence de plus discréditer le projet que de le promouvoir. Les motifs qui amènent des personnes à se positionner de cette manière sont divers. Il y a ceux qui s'investissent par croyance technique ou bien par amitié et solidarité avec les porteurs du projet. Il y a ceux qui voient dans le projet une opportunité de conquête de nouveaux territoires techniques et politiques. Dans tous les cas, leur rôle est primordial car ils constituent les relais du changement.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Les passifs sont les plus nombreux et représentent environ 80% des personnes en début de projet. Par peur de l'engagement, en attente de résultats probants ou par non-compréhension, certains acteurs préfèrent la neutralité. Les motifs sous-jacents à ce type de comportement sont essentiellement caractérisés par une recherche de sécurisation. Leur passivité est souvent à l'origine de l'inertie de certains projets qui piétinent par un manque d'engagement. Tous les arguments sont bons pour ne pas faire et ce n'est qu'après avoir eu des preuves de réussite et d'intérêt que les passifs basculent dans la participation ou ce que l'on appelle la neutralité bienveillante pour stipuler des personnes qui réaliseront le projet sans en faire la promotion.

Ils ne manifestent pas une opposition mais entretiennent une situation attentiste. Leur nombre important oblige le projet à les gérer et à chercher à les faire basculer pour la réalisation et la réussite du projet. L'argument du manque de moyen ou de la non-compréhension est souvent invoqué pour se ranger derrière cette position attentiste. Il pratique alors une stratégie d'évitement plus communément appelée « le levage de crayon ».

Les opposants sont ceux qui affichent ouvertement et publiquement leur position contre un projet. Ils sont peu nombreux et l'on peut les estimer à 10% de la population concernée. Pour des raisons idéologiques, politiques ou de conflit de personne, ils avancent l'idée qu'il ne faut pas accepter le projet tel qu'il est présenté et qu'il faut obtenir son abandon ou sa révision totale ou partielle. Leur comportement se matérialise de manière plus ou moins collective. Cela peut être des remarques informelles, des attaques à l'encontre des tenants du projet ou bien, dans des cas extrêmes, des situations de blocage comme une grève.

La plupart des opposants se limitent à des commentaires formels et informels allant à l'encontre du projet. Leur faible nombre est à relativiser en fonction de la capacité de nuisance des propos qu'ils peuvent tenir et de l'accueil de ces propos par les passifs. Si les critiques sont très nombreuses, des acteurs passifs y verront les justifications d'une non-participation. Dans un projet, il est salutaire d'avoir des acteurs opposants pour obliger le projet à renforcer son argumentaire et à traiter certains points qu'il n'aurait pas fait sans la contestation.

Ces trois comportements type évoluent au fur et à mesure du projet. Les pourcentages 10,80, 10 en début de projet évoluent. Le nombre de proactifs et d'opposants reste stable. Par contre, les passifs évoluent vers la participation ou l'opposition. On considère que pour qu'un projet réussisse, il faut au moins 41% de passifs qui basculent en passifs participants pour avoir 51% de personnes pour le projet. Un projet qui a su gérer la résistance au changement aura entre 51% et 80% de personnes favorables en fin de projet.

L'interview d'un directeur général de service lors de la mise en place d'une nouvelle organisation de sa fonction illustre les trois types de comportements et leur évolution au cours d'un projet de changement *: « Dans le cadre du projet de réorganisation du service*

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

d'accueil de la collectivité, nous avons eu trois types de populations : les résistants, les attentistes et les moteurs. Les résistants sont restés opposés et n'ont pas évolué dans leur posture. Ils ont eu une stratégie de retrait prétextant que le projet ne tenait pas suffisamment compte des besoins du terrain et que le vrai problème des ressources n'était pas absorbé. Chez les acteurs attentistes, on a observé un mouvement vers la participation pour les 2/3 d'entre eux. Les autres sont restés dans un attentiste contestataire en faisant part de leurs inquiétudes sans jamais apporter de solution. Le passage de l'attentisme à la participation s'est fait progressivement et la bascule s'est opérée quatre mois après le début du projet par de nombreux contacts avec les gens du projet et les acteurs proactifs, en passant du temps avec eux et par le rayonnement de certains managers. C'est l'arrivée de multiples informations par différents canaux qui a fait évoluer cette catégorie. Ils ont été très sensibles aux partagent d'expériences et aux témoignages de leurs homologues ».

Pour repérer les comportements décrits précédemment pour les typologies de population décrites des acteurs, nous proposons un tableau de recueil d'informations avec la structure suivante. Ce tableau permet de définir l'état comportemental de chacune des catégories mais également de définir pour chacune d'elle leurs craintes, leurs attentes et les résistances le cas échéant, au regard du projet.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Tableau N° 26 des craintes et des attentes

Catégories d'acteurs	***Nombre***	***Position***	***Craintes***	***Attentes***	***Résistances***
Catégorie 1		Proactifs Passifs Opposants Pas concernés			
Catégorie 2		Proactifs Neutres Opposants Pas concernés			

Dans ce tableau, nous intégrons également la posture des personnes qui se sentent pas concernés, permettant ainsi de les sortir de la catégorie des passifs.

Une autre manière d'évaluer le comportement des acteurs en situation de changement consiste à administrer un questionnaire auprès d'un échantillon représentatif comme le modèle suivant pour l'obtention des répartitions graphiques :

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Questionnaire comportemental

1. Comment qualifierez-vous le changement en cours	a) Important pour la collectivité locale b) Vous attendez de voir ce qui va se passer c) Vous vous y opposez ouvertement d) Sans opinion
2. Comment vous informez-vous à propos du changement ?	a) En demandant des informations et en allant lire les sites d'information le concernant b) Lors des communications officielles (réunions de services) c) Vous ne cherchez pas à savoir ce qui se passe d) Sans opinion
3. Comment intégrerez-vous le changement dans votre activité personnelle ?	a) Vous avez fait des scénarios b) Vous attendez que l'on vous demande quelque chose c) Vous le ferez par obligation d) Sans opinion
4. Comment participez-vous au projet de changement ?	a) En testant des choses et en faisant remonter des retours d'expérience à l'équipe projet b) En appliquant ce que l'on vous demande c) En développant des arguments contradictoires
5. Etes-vous plutôt, ou de manière générale,	a) Très favorable b) En attente de voir concrètement ce

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

	que cela donne c) Méfiant à l'égard des changements d) Sans opinion
6. Quel est votre premier sentiment à l'annonce d'un changement ?	a) « Ca fait bouger les choses » b) « On va encore avoir du travail supplémentaire » c) « Beaucoup de bruit pour rien » d) Sans opinion
7. Pensez-vous que les changements sont faits pour	a) Stimuler la collectivité locale b) Répondre à des contraintes externes c) Légitimer le pouvoir de certaines personnes d) Sans opinion
8. Donnez-vous votre avis sur un projet de changement	a) En faisant référence à votre propre expérience b) En tenant compte de votre hiérarchie c) En citant des possibilités d'échec d) Sans opinion

C. Le tableau des résistances

L'observation des résistances n'est pas une chose aisée car elles ne sont pas toujours visibles et quand elles le sont, elles ne sont pas directement adressées à ceux qui en sont les destinataires c'est-à-dire les commanditaires. Aussi pour aider dans ce travail de décryptage des résistances nous proposons un outil qui s'intitule le tableau des résistances.

Ce tableau vise à déterminer pour chacune des populations identifiées avec la cartographie des acteurs leurs prises de position, les discours informels véhiculés et les actions entreprises.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Le Tableau N°27 des résistances

	Prises de position	***Les discours informels***	***Les actions***
Population 1	Nous ne pouvons pas allouer les ressources demandées	Le projet est trop éloigné des préoccupations de terrain	Demande aux collaborateurs de ne pas participer au projet
Population 2	Nous ne voulons pas que nos budgets soient imputés par un projet que nous n'avons pas décidé	Le coût est trop élevé	Promotion d'une solution concurrente

Les prises de position ont un caractère formel car elles sont l'expression officielle et signée d'acteurs à l'égard du projet. Par leur prise de position, ils ne sont pas forcément opposants mais font part de leurs différents quant à leur participation. Elles sont soit fermées par une affirmation ou ouvertes par le fait que l'affirmation est conditionnée à une hypothèse. Les prises de position se font à l'occasion de réunions ou de rencontres traitant du projet concerné. Elles peuvent être émises à l'occasion de réunions de direction telles que des comités de direction. Elles sont en général justifiées car leurs auteurs ne pourraient tenir la véracité de leur contenu. Cette justification est plus ou moins bien établie mais elle existe.

Les discours informels sont très faciles à repérer et l'on retrouve très souvent les mêmes formules rhétoriques. Leur formulation est contingente à chaque contexte et type d'émetteur mais la signification est très souvent la même. Nous avons répertorié dix discours informels types. Ces discours sont des phrases véhiculées de manière informelle à l'occasion d'échanges mais dont la portée peut s'avérer très importante. Le tableau suivant répertorie les discours informels types mais également les actions à mener pour limiter leurs effets et surtout éviter l'amplification des résistances qui pourrait en résulter.

Lorsque les acteurs résistants tiennent ce type de propos, exigez d'eux qu'ils justifient leurs discours et les solutions qu'ils préconisent.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Tableau N°28- Discours informels types

N°	*Discours types*	*Actions pour limiter leurs effets de résistance*
01.	***On n'a pas le temps***	Comptabiliser le temps nécessaire aux différentes activités du changement et le communiquer.
02.	***On ne sait pas à qui s'adresser***	Faire un document de communication du projet (liste, dépliant, plaquette) qui précise les ressources à disposition et distribuer ce document à tous les acteurs.
03.	***On va nous demander du travail en plus***	Faire inscrire le projet de changement dans les contrats et objectifs individuels. Cela nécessite de penser le changement au préalable et de l'intégrer dans les entretiens annuels d'évaluation.
04.	***Nous ne sommes pas aidés***	Avancer des faits et chiffres qui montrent les ressources et moyens qui sont à leur disposition.
05.	***Ce truc n'est pas pertinent***	Développer l'argumentaire du projet en citant des obligations externes et/ou légales, des contraintes technologiques ou bien un alignement avec la concurrence.
06.	***On n'arrête pas de réinventer la roue***	Donner des objectifs clairs au projet et lui attribuer des indicateurs concrets de progrès.
07.	***Les arguments ne tiennent pas***	Lorsque les acteurs résistants tiennent ce type de propos, exigez d'eux qu'ils justifient leurs discours et les solutions qu'ils préconisent.
08.	***Vous ne connaissez pas la réalité du terrain***	Intégrer dans l'équipe projet des personnes qui connaissent bien le terrain et qui ont une forte légitimité.
09.	***Vous allez tout casser***	Présenter l'apport du changement par rapport à un existant déjà connu et préciser ce qui va perdurer par rapport à ce qui va changer.
10.	***Votre projet n'est pas adapté***	Définir un cadre général des changements avec les adaptations locales par type de changement.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Le repérage de ces discours et de leurs émetteurs donnent des indications sur les cibles et la nature des messages à développer dans les actions de conduite du changement et plus particulièrement dans les actions de communication.

Les actions sont visibles car elles se matérialisent par des faits précis avec des conséquences concrètes. Elles sont, en général, le fait d'acteurs opposants. Une des actions contre-changement la plus répandue est la rétention d'information.

Par exemple, un chef de service qui ne veut pas participer à un projet de refonte organisationnelle pourra s'abstenir de communiquer à ses subordonnés de telle manière que ces derniers seront surpris et déçus d'en être informés au dernier moment.

Une autre action consiste à ne pas allouer les ressources suffisantes pour la réalisation du changement. Parfois, on peut rencontrer des actions de concurrence qui visent à trouver et à mettre en place une solution de remplacement au projet de changement. Dans une grande collectivité locale qui avait donné une forte autonomie à ses branches, on a pu voir se développer en parallèle deux systèmes d'information. Les principales actions de résistance au changement peuvent se résumer par le tableau suivant.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Tableau N°29 - Actions de résistance au changement

Actions	*Descriptif*
Les actions sur les ressources	***Ne pas allouer les ressources financières et humaines nécessaires.***
Les actions de reroutage	***Mise en place de projets concurrents au changement en cours de déploiement.***
Les actions de discrédit	***Répandre des rumeurs nuisibles à propos du projet, de son contenu ou des gens qui le portent.***
Les actions d'inertie	***Politique de la chaise vide qui consiste à ne pas communiquer et à ne rien faire.***

La peur du futur promis conduit parfois les acteurs à s'interroger sur le bien-fondé d'un changement proposé et à développer, de manière passive ou active et consciente des formes de résistances qui se matérialisent dans les discours informels, les prises de position officielles et des actions. Ce travail de repérage permet de déterminer les acteurs considérés à risque. Il ne s'agit pas de nier ou de supprimer les résistances mais simplement d'en tenir compte et de faire en sorte qu'elles profitent plus qu'elles ne nuisent au projet.

3. La maturité socio dynamique

La maturité socio dynamique est une indication que nous proposons de suivre pour mesurer la volonté des acteurs. Cette analyse a pour but de déterminer le jeu des différents acteurs ou groupes d'acteurs par rapport au projet. Sont-ils passifs, opportunistes, avocats du projet ou au contraire opposants ? Autant de questions auxquelles il est important de répondre pour être capable de s'appuyer sur les bons supports pour convertir la majorité hésitante aux vertus du changement sans perdre de temps avec les acteurs irrémédiablement opposés au projet. Pour cela, nous mobilisons les outils suivants : la matrice socio dynamique, le baromètre du changement, le tableau des acteurs clés et le repérage des conflits.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

A. La matrice socio dynamique

La typologie « passif, proactif, opposants » est très sommaire et les catégories de comportements peuvent être affinées. La matrice socio dynamique définit sept catégories de comportement face au changement en positionnant les individus en fonction de leur niveau d'implication et de leur degré de perception négative. Les inconditionnels du changement qui ont le niveau d'implication maximum et qui n'émettent aucune critique sont qualifiés ***« d'avocats ».*** Ils défendent le changement et en font la promotion. Ensuite viennent ***« les relais »*** qui feront tout pour le changement sans le défendre ouvertement. Une catégorie toujours difficile à cerner est celle des ***« partagés ».*** Ils ont une perception négative du projet mais sont très impliqués dans sa réalisation souvent en raison de leur position hiérarchique. Ils ont des comportements ambigus dans le sens où ils alternent les points de vue positifs et négatifs. Par exemple, on demande à un directeur informatique de remplacer un système d'information qu'il avait mis en place quelques années auparavant. Il sera toujours dans un discours « oui/non ». ***Les « non concernés »*** font partie des personnes qui ne changeront pas d'avis tout comme ***les « opposants ».*** A la différence de cette dernière catégorie, les « non concernés » ne feront rien pour mais rien contre non plus. ***Les « détracteurs »*** manifestent des comportements d'opposition non avoués ouvertement. Les ***« passifs/opportunistes »*** attendent de voir les risques encourus et les gains potentiels avant de s'engager.

B. Le baromètre du changement

En complément de la matrice socio dynamique et pour l'obtention d'une évaluation quantitative de l'adhésion, il est possible de construire un baromètre du changement à partir d'un questionnaire. Il s'agit de proposer des affirmations à un échantillon représentatif de la population concernée et de recueillir leur avis en terme ***« Plutôt oui »*** et ***« plutôt non ».*** Le baromètre du changement s'appuie sur la consolidation de 20 questions. Pour l'utiliser, on somme les poids associés aux réponses de l'ensemble des questions. Le résultat, que l'on appelle indice d'assimilation du changement, fournit une indication globale de l'état dans lequel se trouve la collectivité locale interrogée.

Un score inférieur à vingt points indique une situation où la collectivité locale rejette clairement le changement proposé. Un indicateur d'assimilation situé entre 20 et 40 correspond à une incompréhension de la cible du changement. Un score compris entre 40 et 60 signifie que certaines conditions et moyens pour parvenir à la cible visée nécessitent des explications complémentaires. Un indice d'assimilation compris entre 60 et 80 est le signe d'un bon niveau d'acceptation du changement. Un score au-delà de 80 confirme cette acceptation et montre que l'organisation a su créer une véritable dynamique du

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

changement. Cette dynamique apporte en outre un certain degré d'innovation dans la construction de la cible.

Tableau N°30 - Type baromètre du changement

Questions	***Réponses***	***Poids associé***
Vous avez le sentiment que le changement en cours est utile	***Plutôt oui***	***8***
	Plutôt non	***0***
2. Vous avez l'impression que l'on tient suffisamment compte des réalités et contraintes du terrain	***Plutôt oui***	***8***
	Plutôt non	***0***
3. Le changement vous paraît nécessaire	***Plutôt d'accord***	***8***
	Plutôt pas d'accord	***0***
. Le changement permet de mieux remplir vos missions	***Plutôt d'accord***	***8***
	Plutôt pas d'accord	***0***
5. L'équipe projet est pleinement compétente	***Plutôt d'accord***	***8***
	Plutôt pas d'accord	***0***
6. Le changement permet d'être plus libre et autonome	***Plutôt d'accord***	***4***
	Plutôt pas d'accord	***0***
7. Le changement permet d'être plus libre et autonome	***Plutôt d'accord***	***4***
	Plutôt pas d'accord	***0***
8. Les changements sont trop nombreux	***Plutôt d'accord***	***8***
	Plutôt pas d'accord	***4***
9. Le changement entraîne une perte de savoir-faire	***Plutôt d'accord***	***0***
	Plutôt pas d'accord	***4***
10. Le travail est plus intéressant et plus varié	***Plutôt d'accord***	***4***
	Plutôt pas d'accord	***0***
11. Vous avez l'impression que le changement crée de l'ambiguïté sur les périmètres de responsabilités	***Plutôt d'accord***	***0***
	Plutôt pas d'accord	***4***
12. La charge du travail s'est accrue de manière	***Plutôt d'accord***	***0***

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

disproportionnée avec le changement	***Plutôt pas d'accord***	***4***
13. Les raisons du changement n'ont pas été clairement expliquées	***Plutôt d'accord***	***0***
	Plutôt pas d'accord	***4***
14. Vous avez été consultée lors de la mise en œuvre du changement	***Plutôt d'accord***	***4***
	Plutôt pas d'accord	***0***
15. Le changement va permettre de revoir des pratiques non productives	***Plutôt d'accord***	***4***
	Plutôt pas d'accord	***0***
16. Votre hiérarchie soutient le projet de changement	***Plutôt d'accord***	***4***
	Plutôt pas d'accord	***0***
17. Vous êtes reconnue pour l'effort consenti pour le projet du changement	***Plutôt d'accord***	***4***
	Plutôt pas d'accord	***0***
18. Les acteurs du projet ne sont pas assez proches du terrain et des métiers	***Plutôt d'accord***	***0***
	Plutôt pas d'accord	***4***
19. Les contraintes et les difficultés sont bien prises en compte dans les décisions du projet	***Plutôt d'accord***	***4***
	Plutôt pas d'accord	***0***
20. Vous disposez suffisamment de temps pour faire ce qui vous est demandé	***Plutôt d'accord***	***4***
	Plutôt pas d'accord	***0***

Le baromètre du changement peut être décliné en fonction de la typologie des populations concernées. On peut ainsi suivre les évolutions relatives du degré d'assimilation des acteurs d'une entité par rapport à une autre, des managers par rapport à leurs subordonnés, etc. Les indices d'assimilation peuvent, il est intéressant de se fixer des objectifs d'évolution. Pour un projet d'une durée d'un an, on pourra ainsi viser un indice de 40 au bout de trois mois, 50 au bout de six mois et 60 et plus à partir du neuvième mois.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

C. Le tableau des acteurs clés

Dans un projet, il y a toujours des acteurs qui comptent plus que les autres de par leur position hiérarchique, leur légitimité et leurs fonctions de représentativité. On les appelle en général les acteurs clés ou les acteurs pivot. Du fait de l'écoute dont ils jouissent de la part des autres, ils peuvent être de très bons leviers ou des amplificateurs de résistance en fonction de ce qu'ils disent et font. Cette population doit faire l'objet d'une attention toute particulière. La première étape de la gestion de cette population est son identification.

Pour cela, nous proposons de remplir un tableau sur le modèle suivant qui précise :

- Leur nom,
- Leur position hiérarchique et fonction,
- Leur rôle dans le projet (font-ils partie du comité de pilotage du projet par exemple ?),
- Leur niveau de support au projet ; est-ce qu'ils sont très (+++), moyennement (++), peu (+) ou pas (-) intéressés à la réussite du projet,
- Ce qu'ils ont fait ou peuvent faire pour le projet (comme par exemple participer à une réunion ou faire un article, etc.),
- Ce qu'ils ont fait ou peuvent faire contre (ne pas allouer les ressources suffisantes, faire courir des rumeurs, ne pas valider certains points du projet, etc.),
- Avec qui aiment-ils parler et échanger et qui écoutent-ils ?
- Quelles sont les réunions et diverses rencontres auxquelles ils participent ?

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Tableau N°31 des acteurs clés

Nom	***……***	***…….***
Position	Directeur général adjoint	Directeur technique
Rôle dans le projet	Membre du comité de pilotage du projet	Membre du comité de pilotage du projet
Supporteur ou pas	+++	+
Ce qu'il fait ou peut faire POUR	- Donne du temps pour le projet - Très actif lors des comités de pilotage	- A compris les enjeux et l'importance du projet
Ce qu'il fait ou peut faire CONTRE	- Pense que le coût du projet est trop élevé - Ne veut pas de remise en cause de son organisation	- Par son attitude de retrait/réserve peut donner l'impression de ne pas soutenir le projet
Avec qui aime-t-il parler, qui écoute-t-il ?	Directeur Général des Services	Directeur des Services Fonctionnels
A quels comités/réunions participe-t-il ?	Comités de direction Comités de pilotage du projet	Comités de direction Comités de pilotage du projet

Après avoir identifié les acteurs clés dont le nombre oscille en général entre trois et vingt, il faut définir pour chacun d'eux les actions en termes de réunions, de rendez-vous, de participation, d'interviews, etc. sur toute la durée du projet pour obtenir leur adhésion.

Le tableau des acteurs clés est souvent complété par un tableau des conflits qui définit à l'instant t les différents qui existent entre les salariés de la collectivité locale et dont les conséquences peuvent être fâcheuses pour le déroulement du projet. La structure de tableau suivante va proposer une architecture pour recueillir et qualifier les conflits latents.

En complément des conflits, l'exercice qui consiste à lister les tabous est intéressant à mener de telle manière que le projet en tienne compte et ne crée pas de situation blocage pas par ignorance de ces derniers. A titre d'exemple, un tableau de tabous dans une organisation industrielle obtenu à l'occasion d'un échange collectif.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Tableau N°32 des conflits

Conflits (Définition et date)	***Localisation***	***Origines***	***Importance et risques pour le projet***	***Traitements***
Depuis 2005 entre les responsables Comptabilité et RH	Entre les services comptabilité et ressources humaines	Lors de la mise en place du logiciel de paye, la partie contrôle a été donnée aux RH alors que la comptabilité voulait la garder	Le projet traite des relations entre la comptabilité et les ressources humaines. Le partage du contrôle de la paye entre la comptabilité et les ressources humaines devra être traité.	Construire « un qui fait quoi » en matière de contrôle de la paye entre le service comptabilité et Ressources humaines.

L'atelier des tabous

Atelier TABOUS ***Liste des tabous***
- ***La fermeture*** - ***La sous-traitance (ils font moins bien)*** - ***L'externalisation*** - ***La souffrance au travail*** - ***Le contrôle au travail (si vous nous contrôlez c'est que vous n'avez pas confiance en nous)*** - ***La réduction des effectifs*** - ***L'absentéisme***

La dimension humaine est primordiale dans un projet de changement. Rien ne peut se faire sans la participation des salariés qui sont les principaux artisans des changements. Aussi leurs comportements ne doivent pas être sous-estimés mais traités comme un facteur clé de succès du changement qu'il va falloir gérer en tant que tel en l'évaluant et en en tenant compte.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

L'ensemble des outils et démarches présentés dans cette partie visent à objectiver cette dimension humaine de telle manière qu'elle puisse être intégrée à la conduite du changement.

Les 10 pièges à éviter pour gérer les résistances

1. S'affoler trop vite lors des premières manifestations négatives.
2. Se réjouir trop vite lors des premiers signes positifs.
3. Passer l'essentiel de son temps à convaincre les 10% d'opposants (alors que les autres attendent…).
4. Ne pas écouter les opposants (afin d'éviter la contagion de leurs arguments).
5. Refuser l'expression des souffrances individuelles.
6. Interpréter une attitude générale sur la base de quelques remontées d'informations isolées.
7. Considérer que les symboles sont secondaires.
8. Prétendre pouvoir annuler la « vallée du désespoir ».
9. Ne pas piloter les attitudes collectives pour un projet d'une durée de plus de 18 mois.
10. Considérer un peu vite qu'un projet n'est que technique et qu'il ne générera pas de résistances.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

4. Piloter une action de conduite du changement

La performance des actions de transformation, de communication et de formation se mesure au travers d'indicateurs qui déterminent les niveaux de connaissance, de compréhension, d'adhésion et de participation des utilisateurs au projet de changement. Ce n'est qu'aux travers de ces indicateurs que nous pouvons parler d'adhésion au changement.

Le pilotage nous permet de suivre la réalisation des différentes actions entreprises dans le lot conduite du changement, de mesurer l'état d'adhésion et de participation des utilisateurs mais également d'évaluer les risques du projet aux différentes phases. Cette évaluation des risques permet d'objectiver des appréciations pour alerter certains responsables et/ou faire état de certaines difficultés dans les instances de pilotage du projet.

Ces indicateurs sont regroupés au sein d'un tableau de bord du changement qui constitue un outil de pilotage du lot conduite du changement d'un projet. Pour remplir, ces outils de pilotage, nous aborderons dans cette partie les points suivants :

- Le suivi des actions de conduite du changement ;
- Le modèle ICAP ;
- La gestion des risques ;
- Le pilotage de la transformation.

4.1. Le suivi des actions de conduite du changement

Le premier niveau de pilotage consiste à s'assurer que les actions de conduite du changement prévues ont bien été réalisées en termes de planning et de coûts. Cela se matérialise par le tableau de bord suivant qui distingue, à une date donnée, pour l'ensemble des actions définies dans la phase de cadrage :

- Les dates de réalisation prévues et un état de ces réalisations à une date donnée ;
- Un graphique de l'état des réalisations des actions ;
- Les dépenses prévues en euros ;
- Les dépenses engagées en euros.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Ce tableau de bord peut être réalisé mensuellement et utilisé pour les comités de pilotage du projet ou pour des réunions propres au lot conduit du changement. Ce tableau de bord de réalisation constitue un suivi des actions de conduite du changement. Dans le cas de très gros projets où l'équipe conduite du changement est composée de plusieurs personnes, chacune de ces personnes pourra avoir en charge un groupe d'actions telles que la communication ou la formation. Ce tableau de bord devra être adressé au chef de projet et au sponsor en charge du pilotage. En cas de dérapage très important dans les dates et les coûts, un audit et une action de reconfiguration du lot conduite du changement pourront être envisagés.

Cet exemple de tableau de bord est surtout axé sur la réalisation des actions de conduite du changement. Il exige que soit formalisé l'ensemble des actions à réaliser, ce qui constitue la feuille de route du lot conduite du changement. Bien souvent réalisée par de multiples acteurs internes (service formation, service communication, personnes du projet, maîtrise d'ouvrage métier) et externes (consultants), la conduite du changement perd de sa lisibilité et de son efficacité si un document de synthèse et de suivi n'est pas réalisé.

C'est aussi une manière d'analyser la performance du dispositif de conduite du changement et de détecter les éléments d'amélioration pour une professionnalisation des acteurs internes aux dispositifs de conduite du changement. Intégrée à la gestion de projet, la conduite du changement est un lot à part entière et nécessite ses propres outils de pilotage tels que le tableau de bord des actions de conduite du changement, le tableau de bord du changement, le suivi des risques et les indicateurs de transformation.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Tableau N°33 de bord des actions de conduite du changement

	Date prévisionnelle	***Fait, Pas fait, Retard***	***Dépenses prévues***	***Dépenses engagées***
ETUDES IMPACTS				
Repérage quantitatif des impacts	01/12/2006	Fait		
Etude d'impacts processus facturation	15/12/2006	Fait		
Etude d'impacts processus paiement	15/01/2007	Fait		
Etude d'impacts processus commande	15/02/2007	Fait		
Etude d'impacts du processus SAV	16/02/2007	Fait		
Etude d'impacts du processus anomalies	17/02/2007	Fait		
Liste des changements par processus	01/03/2007	Fait		
Plan de transformations	01/03/2007	Retard		
FORMATION				
Définition des besoins de formation	16/02/2007	Fait		
Définition des bénéficiaires	17/03/2007	Fait		
Plan de formation	16/04/2007	Retard		
Logistique de formation	13/05/2007	Retard		
Ecriture des supports de formation	20/05/2007	Retard		
Réalisation des supports de formation	21/05/2007	A faire		

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Validation des supports de formation	22/05/2007	A faire		
Archivage des supports de formation	22/06/2007	A faire		
Evaluation des stagiaires	24/06/2007	A faire		
Evaluation des formations	25/06/2007	A faire		
COMMUNICATION				
Positionnement	15/03/2007	Fait		
Plan de communication	01/04/2007	Fait		
Kit de communication	01/01/2007	Fait		
Affiches	15/05/2007	Retard		
Intranet	*15/05/2007*	Retard		
Réunion de lancement	01/05/2007	Retard		
Réunion d'information 1	25/05/2007	A faire		
Réunion d'information 2	01/06/2007	A faire		
Réunion de déploiement	01/07/2007	A faire		
PILOTAGE				
Construction du tableau de bord du changement	01/01/2007	Fait		
Tableau de bord à jour	Tous les mois	Fait		
Questionnaire ICAP	15/01/2007	Fait		

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

4.2. Le modèle ICAP pour évaluer le changement

Après s'être assuré de la réalisation des actions de conduite du changement en termes de contenu, de planning et de coûts, la deuxième étape de pilotage consiste à évaluer si le changement souhaité est en cours de réalisation. L'appréciation du changement en cours de réalisation peut se faire au moyen de quatre indicateurs (Autissier et Wacheux, 2006) qui mesurent pour la population concernée :

- Le taux d'information du projet
- Le taux de compréhension du projet
- Le taux d'adhésion du projet
- Le taux de participation au projet.

Ces quatre indicateurs, réunis sous l'intitulé « Modèle ICAP » pour Information, Compréhension, Adhésion, Participation, sont obtenus par des interviews au moyen de questionnaires auprès de la population concernée par le projet ou d'un échantillon représentatif de cette dernière. Il est préconisé d'administrer un questionnaire regroupant l'ensemble des questions permettant de calculer les quatre indicateurs trimestriellement ou sur une autre périodicité en fonction du planning du projet traité. Ces quatre indicateurs constituent un tableau de bord du changement qui complète les indicateurs de réalisation des actions de conduite du changement présentés précédemment. Pour une meilleure lisibilité, ces indicateurs peuvent être représentés sous la forme de baromètres. La moyenne simple ou pondérée des quatre indicateurs peut constituer un indicateur global de changement pouvant être représenté également sous la forme d'un baromètre.

a) Le taux d'information

Le taux d'information évalue le nombre de personnes qui connaissent le projet, son contenu en terme technique et de réalisation ainsi que les personnes qui le portent et les modalités pour y participer. La connaissance du projet est considérée comme le premier élément pour que les personnes s'engagent dans un processus de transformation. Trop de projets en entreprise souffrent d'une méconnaissance de la part des salariés qui sont les principaux intéressés et surtout les principaux acteurs de leur réalisation.

Cet indicateur évalue essentiellement le dispositif de communication du projet. Quel est le niveau d'information des salariés à propos d'un projet ? Pour répondre à cette question, il est possible d'administrer le questionnaire suivant en demandant aux interviewés de

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

répondre en cochant une des 4 réponses proposées auxquelles correspondent des valeurs numériques traduisibles en pourcentages.

Tableau N°34 – Questionnaire du taux d'information

Niveau d'information	**1 : Oui, régulièrement – 2 : Oui, irrégulièrement – 3 : Oui, une seule fois – 4 : Non, jamais.**
- Avez-vous entendu parler du projet ?	o Oui, régulièrement o Oui, irrégulièrement o Oui, une seule fois o Non, jamais
- Votre hiérarchie vous a-t-elle présenté le projet ?	o Oui, régulièrement o Oui, irrégulièrement o Oui, une seule fois o Non, jamais
- Avez – vous reçut des informations concernant le projet ?	o Oui, régulièrement o Oui, irrégulièrement o Oui, une seule fois o Non, jamais
- Avez-vous recherché des informations concernant le projet ?	o Oui, régulièrement o Oui, irrégulièrement o Oui, une seule fois o Non, jamais

Les réponses obtenues à ces questions permettent de déterminer un taux d'information du projet. Il est possible d'attribuer des points à chacune des réponses de la manière suivante :

- Oui, régulièrement, 4 points ;
- Oui, irrégulièrement, 3 points ;
- Oui, une seule fois, 2 points ;
- Non, jamais, 1 point.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

La somme des points obtenus est divisée par le nombre total de points et multipliée par 100 pour un affichage en pourcentages. La question *« avez-vous reçu des informations concernant le projet ? »* peut être déclinée par média pour avoir une idée de celui qui a l'audience la plus forte auprès des agents et/ou des salariés.

Le taux d'information évolue au fur et à mesure du déroulement du projet. Au début du projet, celui-ci est très faible mais il progressera de manière linéaire tout au long du projet avec des points de passage obligés qui permettent de valider l'action de communication et plus généralement la conduite du changement :

- Le taux d'information doit être de 25% dès le début du projet pour initier une visibilité de celui-ci par les acteurs influents ;
- Le taux d'information du projet doit être de 50% à la fin de la phase de conception d'un projet informatique. Pour des projets plus organisationnels et culturels, il est préférable que le taux de 50% soit atteint dès la phase d'annonce avant la mise en œuvre ;
- Le taux de l'information du projet doit être à 80% en fin de projet au risque de mettre en place un projet sans que les principaux salariés et/ou agent soient informés.

b) Le taux de compréhension

Le taux de compréhension est une évaluation de la maîtrise du contenu technique du projet. Il s'agit d'appréhender ce que les agents et/ou salariés maîtrisent d'un point de vue technique d'un projet porteur de changement. Le taux d'information évolue si les salariés et/ ou agents ont compris les enjeux, la méthodologie et le contenu du projet.

Le taux de compréhension s'intéresse à la maîtrise du contenu du projet au regard de leur activité quotidienne. Il vise à déterminer la compréhension que les salariés ont des objectifs, des méthodologies et de l'organisation du projet.

Il peut se résumer à *« Que comprenez – vous du projet ? »*. Il souligne l'investissement des salariés à s'intéresser à un projet et à *« rentrer dedans »* tout en évaluant ce qu'ils en comprennent.

Le taux de compréhension est une indication d'évaluation des acteurs actifs qui font l'effort de comprendre les tenants et les aboutissants d'un projet qui leur est proposé. La notion de compréhension est dépendante de celle d'information car pour comprendre encore faut – il avoir été informé.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Le taux de compréhension peut être obtenu en administrant un questionnaire auprès de toutes les personnes concernées ou d'un échantillon représentatif.

Ce questionnaire peut être administré trimestriellement ou selon une périodicité plus courte en relation avec le planning et les échéances du projet.

Tableau N°35 – Questionnaire de compréhension

Niveau de connaissance	**1 : oui, de manière exhaustive – 2 : oui, de manière partielle – 3 : non, mais j'aimerais – 4 : non, pas du tout.**
- Comprenez- vous les objectifs et les modalités du projet ?	• Oui, de manière exhaustive • Oui, de manière partielle • Non, mais j'aimerais • Non, pas du tout
- Avez-vous sollicité des personnes ou des experts pour une meilleure compréhension du projet ?	• Oui, de manière exhaustive • Oui, de manière partielle • Non, mais j'aimerais • Non, pas du tout
- Avez-vous une idée claire de ce qui changera pour vous ?	• Oui, de manière exhaustive • Oui, de manière partielle • Non, mais j'aimerais • Non, pas du tout
- Vous êtes – vous documenté (e) sur le projet et ses thématiques ?	• Oui, de manière exhaustive • Oui, de manière partielle • Non, mais j'aimerais • Non, pas du tout

Réponses obtenues à ces questions permettent de déterminer un taux de compréhension du projet. Il est possible d'attribuer des points à chacune des réponses de la manière suivante :

- Oui, de manière exhaustive, 4 points ;

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- Oui, de manière partielle, 3 points ;
- Non, mais j'aimerais, 2 points ;
- Non, pas du tout, 1 point.

La somme des points obtenus est divisée par le nombre total de points et multipliée par 100 pour un affichage en pourcentages. A la différence du taux d'information, le taux de compréhension n'évolue pas linéairement. Son évolution se fait dans une progression par seuil selon une courbe dite en escalier. Les acteurs sont plongés dans des processus d'expérimentation avec les études d'impacts, les actions de formation et les actions de communication.

La compréhension qui en résulte n'est pas forcément immédiate mais se fait progressivement et par seuil. Le taux de compréhension progresse en fonction de l'avancée du projet par seuil avec une nécessité d'avoir au moins 60% des personnes concernées qui comprennent partiellement ou exhaustivement avant les phases de tests et de déploiement.

Les phases précédentes peuvent être confiées à des experts et la compréhension des bénéficiaires, quoique souhaitable lorsqu'ils participent, n'est pas indispensable. Ce taux ouvre le débat *« Peut-on faire sans comprendre ».*

Le calcul de ce taux doit permettre d'évaluer si les actions de conduite du changement permettent de s'acheminer vers ce taux pivot lorsque le projet bascule de la conception à sa mise en œuvre.

C) Le taux d'adhésion

Le troisième indicateur du changement est le taux d'adhésion. Celui-ci n'est pas obligatoirement dépendant du taux de compréhension. Il est possible de voir des mouvements d'adhésion sur des croyances idéologiques ou des personnes qui ne tiennent pas compte du contenu technique d'un projet.

Ce taux a pour objectif de mesurer le niveau d'acceptation du projet. C'est une forme de sondage d'opinion quant à l'intérêt porté au projet et à la proportion de personnes qui le jugent positivement. Plus que les deux précédents taux, l'adhésion est un indicateur d'acceptation ou inversement de résistance à un projet. Parce que rien de grand ne se fait sans adhésion et croyance, il est indispensable d'avoir une proportion significative de personnes qui adhèrent au projet, au risque d'un rejet de celui-ci.

Dans une logique démocratique, la validité d'un projet tient à son acceptation par une majorité. Pour obtenir des salariés qu'ils soient en situation de « participation innovante », c'est-à-dire qu'ils mettent en œuvre le projet en inventant des manières de faire qui

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

n'avaient pas été pensées à l'origine du projet, il est indispensable d'avoir leur adhésion ou du moins une acceptation.

En début du projet, lorsque le périmètre, les fonctionnalités et les objectifs sont encore flous, nous parlons plus d'acceptation que d'adhésion. Cela se matérialise par des remarques du type : *« Ce projet nous sera utile, nous allons enfin pouvoir traiter ce problème, ça va donner une nouvelle dynamique, etc.* ». Le taux d'adhésion se construit par l'administration d'un questionnaire tous les deux mois environ ou selon une périodicité différente en fonction des échéances et du planning du projet.

Tableau N°36 – Questionnaire d'adhésion

Niveau d'adhésion	1 : oui, complètement – 2 : oui, dans l'ensemble – 3 : oui, un peu – 4 : non, pas du tout
- Pensez- vous que ce projet soit utile pour la collectivité locale et/ou l'organisation ?	➢ Oui, complètement ➢ Oui, dans l'ensemble ➢ Oui, un peu ➢ Non, pas du tout
- Pensez-vous que ce projet soit utile pour votre activité professionnelle ?	➢ Oui, complètement ➢ Oui, dans l'ensemble ➢ Oui, un peu ➢ Non, pas du tout
- Pensez-vous que le projet soit bien accueilli par les salariés ?	➢ Oui, complètement ➢ Oui, dans l'ensemble ➢ Oui, un peu ➢ Non, pas du tout
- Pensez-vous que toutes les conditions soient réunies pour la réussite du projet ?	➢ Oui, complètement ➢ Oui, dans l'ensemble ➢ Oui, un peu ➢ Non, pas du tout

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Les réponses obtenues à ces questions permettent de déterminer un taux d'adhésion du projet. Il est possible d'attribuer des points à chacune des réponses de la manière suivante :

- Oui, complètement, 4 points
- Oui, dans l'ensemble, 3 points
- Oui, un peu, 2 points
- Non, pas du tout, 1 point.

La somme des points obtenus est divisée par le nombre total de points et multipliée par 100 pour un affichage en pourcentage.

Le taux d'adhésion doit évoluer en fonction de l'avancée du projet mais cette évolution n'est pas linéaire comme le taux d'information mais prend la forme d'une courbe en U. La courbe du taux d'adhésion obéit à la même évolution mais pour des raisons différentes. Le début d'un projet crée toujours une excitation de la nouveauté et du futur promis. Les discours du début de projet positionnent un niveau d'ambition élevé avec des « *lendemains qui chantent »*.

L'idée du changement donne un espoir de nouveauté et de transformation propice à l'adhésion. La notion de changement est très souvent perçue comme un progrès car c'est la volonté d'amélioration qui le justifie.

Mais ne tombons pas dans le piège sémantique, la réalité est parfois plus complexe et tous les changements ne sont pas de révolutions majeures même si l'acte de changer est toujours un apprentissage intéressant.

En début de projet, l'adhésion doit être à un niveau élevé pour soulever l'enthousiasme nécessaire au lancement du projet. Le point central pour cet indicateur est 51%. Tout comme en politique lors d'une élection, ce qui est important est le 1% ou le 0,1% après le 50, condition d'une majorité.

Une des objectifs de la conduite du changement consiste à ce qu'au moins une majorité absolue ou relative soit favorable au projet. Cela peut se matérialiser par une adhésion forte ou par ce que l'on appelle une *« neutralité bienveillante ».* Les salariés ne manifestent pas une croyance forte et ne se positionnent pas en prescripteur mais affichent une acceptation à partir d'éléments qu'ils jugent légitimes comme les objectifs, la méthodologie de travail, les acteurs du projet, etc.

Les phases de réalisation du projet vont faire émerger de nombreuses contraintes et nécessiter un investissement des personnes en plus de leur charge de travail récurrente. Cette mise sous tension entraîne des crispations et des défenses d'intérêts qui renforcent les jeux d'acteurs. Cela a pour conséquence de faire baisser naturellement l'adhésion au projet

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

nécessitant une intervention de la conduite du changement pour limiter cet enlisement et surtout, faire remonter le taux d'adhésion en communiquant sur les résultats du projet. Dès les premières victoires, il est important de les utiliser pour montrer que « c'est possible » et que l'absence de visibilité pendant les phases de production est normale et passagère tout en montrant le côté pionnier de cette aventure pour que les participants aient envie de dire « J'y étais ».

d) Le taux de participation

Le taux de participation est l'indicateur qui montre que les personnes basculent dans l'action et la production. Il évalue le pourcentage de personnes qui participent et produisent pour le projet de manière ponctuelle ou récurrente. Dans les projets de changement, la mise en action et en production est difficile par peur de ne pas savoir faire, de déconstruire un existant et d'allouer le temps nécessaire en plus de l'activité quotidienne. Les projets de changement restent souvent à l'état d'incantations et de discours velléitaires du type « *c'est bien, il faudrait, nous allons, etc. ?* ». La participation peut prendre différentes formes comme :

- La participation à des réunions d'information et de travail ;
- La production de diagnostics, d'analyses, de propositions et de plan d'actions ;
- Le déploiement de transformations dans l'activité quotidienne ;
- Des retours d'expériences de déploiement formalisés pour qu'ils puissent être communiqués à d'autres qui auront à le faire.

Beaucoup de projets s'enlisent et dérapent dans leur planning parce que les acteurs concernés ne passent pas le cap de la mise en pratique et restent sur les discours. Cet attentisme n'est pas forcément volontaire. Ce n'est pas tant qu'ils ne veulent pas mais qu'ils ne savent pas comment faire.

Le taux de participation se construit par l'administration d'un questionnaire tous les deux mois environ ou selon une périodicité différente en fonction des échéances et du planning du projet.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Tableau N°37 – Questionnaire de participation

Niveau de participation	1 : Oui, c'est une priorité – 2 : Oui, de manière partielle – 3 : Non, mais j'aimerais – 4 : Non, et ça ne m'intéresse pas
- Avez-vous participé à des réunions du projet ?	• Oui et c'est une priorité • Oui de manière partielle • Non mais j'aimerais • Non et ça ne m'intéresse pas
- Avez – vous produit des diagnostics, analyses et propositions pour le projet ?	• Oui et c'est une priorité • Oui de manière partielle • Non mais j'aimerais • Non et ça ne m'intéresse pas
- Avez – vous envisagé une intégration des éléments du projet dans votre activité ?	• Oui et c'est une priorité • Oui de manière partielle • Non mais j'aimerais • Non et ça ne m'intéresse pas
- Avez – vous testé certains éléments du projet dans votre activité ?	• Non et c'est une priorité • Oui de manière partielle • Non mais j'aimerais • Non et ça ne m'intéresse pas

Les réponses obtenues à ces questions permettent de déterminer un taux de participation du projet. Il est possible d'attribuer des points à chacune des réponses de la manière suivante :

- Oui et c'est une priorité, 4 points ;
- Oui de manière partielle, 3 points ;
- Non mais j'aimerais, 2 points ;
- Non et ça ne m'intéresse pas, 1 point.

La somme des points obtenus est divisée par le nombre total de points et multipliée par 100 pour un affichage en pourcentages.

Le taux de participation doit évoluer en fonction de l'avancée du projet mais cette évolution n'est pas linéaire comme le taux d'information mais *« linéairement oscillante ».* L'observation de nombreux projet de changement nous a permis de montrer que le taux de participation prend des points hauts à l'occasion de la réalisation d'une action d'accompagnement et a ensuite tendance à retomber, nécessitant une réactivation permanente de la part du projet et du lot conduite du changement. Ce jeu de *« yoyo »* entre la forte participation et la retombée de la dynamique s'explique par le fait que les agents qui participent à un projet le font en parallèle de leur activité et que les obligations de production de cette dernière les éloignent des objectifs et des réalisations du projet. Le tout est de mesurer ce taux de participation pour que l'oubli ne se transforme pas en abandon. Il

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

est important de veiller à une progression régulière tout en évitant les trop grands écarts d'oscillation. En phase de test et de déploiement ce taux doit se situer entre 70 et 80% pour que le projet soit déployé opérationnellement et par les principaux intéressés.

Ces quatre indicateurs peuvent être synthétisés dans un indicateur global de changement qui sera leur moyenne arithmétique ou pondérée. Ce taux de changement n'est bien sûr qu'une valeur relative et indicative sur le niveau de transformation en cours et l'investissement des personnes concernées.

4.3. La gestion des risques

Une autre manière d'envisager la conduite du changement et son pilotage consiste à privilégier une approche par les risques. Cela se matérialise par la définition de risques occasionnés par le projet, de les quantifier en terme de gravité et de probabilité pour déterminer les risques les plus dangereux pour le projet pouvant l'entraver ou même le stopper. La plupart des approches en conduite du changement préconisent de faire de l'étude de d'impacts le dossier central à partir duquel il est possible de déterminer le niveau des leviers communication et formation. L'étude d'impacts définit le plan de transition et l'ensemble des actions de changement qui doivent être menées pour la réalisation du projet. Ce rôle de référentiel de diagnostic pour déterminer un plan d'actions peut être réalisé par une étude de risques avec l'objectif d'avoir une liste d'actions pour couvrir tout ou partie des risques détectés.

Dans un projet, il y a plusieurs types de risques :

- *Le risque social* : les agents peuvent voir dans le projet une perte d'acquis et une dégradation des conditions de travail pouvant justifier un refus passif ou bien un mouvement social sous la forme d'une grève ;
- *Le risque organisationnel* : les changements d'organisation dus à un projet peuvent donner lieu à des dysfonctionnements en raison du fait que les nouvelles organisations en termes de périmètre et d'activité ne soient pas connues de tous ;
- *Le risque informatique* : l'évolution des personnes et des systèmes informatiques peut conduire à ce que des applications ne soient adaptées à des évolutions d'activité et que des personnes ne sachent pas utiliser les fonctionnalités de certaines applications. Il y a également le risque des habilitations informatiques qui traduit le fait que certaines personnes n'aient pas accès aux applications informatiques dont ils ont besoin dans leur nouvelle activité ;
- *Le risque client* – usager : le changement en cours entraîne des perturbations quantitatives et qualitatives pour la réalisation et la livraison des prestations ;
- *Le risque financier* : le coût du projet risque d'être dépassé en raison de retards dus à différents éléments qu'il est nécessaire d'identifier comme les ressources disponibles ;

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- *Le risque de sur*-activité : le projet peut entraîner une surcharge de travail sur certaines personnes pour lesquelles la charge de travail du projet s'additionne à celle de leur activité déjà très prenante.

Une autre technique de pilotage des risques consiste à caractériser les risques identifiés en termes de gravité et de probabilité et de les faire figurer dans une matrice de criticité. Cette évaluation a pour objectif de distinguer les risques qui sont acceptables des risques non acceptables pour le projet afin de se focaliser sur les prépondérants et de prioriser les actions à mettre en place.

- La gravité (D.Autissier, F.Bensebaa, F.Boudier, 2007) quantifie le niveau de dégâts et de dysfonctionnements pour le projet et le fonctionnement de l'organisation si le risque se réalise. La gravité est en général évaluée sur une échelle de 1 à 4 avec les significations suivantes :

➢ Gravité de niveau 1 (peu grave) : des difficultés surviennent dans l'organisation et/ou les relations mais leur résolution se fera naturellement dans le cours de l'action et le dialogue ;
➢ Gravité de niveau 2 (grave) : des problèmes organisationnels et relationnels créent des phénomènes de rancœur et d'injustice avec des conséquences à moyen et long terme préjudiciable ;
➢ Gravité de niveau 3 (très grave) : des dysfonctionnements importants qui altèrent de manière significative et visible les prestations entraînant des manques à gagner et perte d'image parfois longs à compenser ;
➢ Gravité de niveau 4 (fatal) : l'organisation est alors en situation de survie avec un risque de suspension ou de suppression d'activité.

- La probabilité d'occurrence correspond aux chances raisonnables que le risque a de se réaliser lors du déroulement du projet. On parle de pourcentages de chance que le risque se réalise ou non. L'évaluation de cette probabilité est très difficile sauf pour certains risques pour lesquels on dispose de séries statistiques. Pour la plupart des risques identifiés dans les projets de changement, cette évaluation se fait à dire d'expert. Comme pour la gravité, on distingue en général quatre niveaux de probabilité :

- Probabilité de niveau 1 (peu probable) : le risque a une probabilité de se réaliser dans moins de 10% des cas ;
- Probabilité de niveau 2 (probable) : le risque a une probabilité de se produire entre 10 et 30% des cas ;
- Probabilité de niveau 3 (fort probable) : le risque à une probabilité de se produire entre 30 et 70% des cas ;
- Probabilité de niveau 4 (certain) : le risque a une probabilité de se réaliser dans 70% et plus des cas.

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

- La criticité est le croisement de la probabilité et de la gravité : Criticité=Gravité X Probabilité. Comme nous avons 4 niveaux de probabilité et de gravité, la criticité minimum sera de 1(1 X 1) et la maximum de 16 (4 X4).
  Les risques identifiés sont ensuite placés dans la matrice de criticité suivante selon leur gravité (abscisse) et leur probabilité d'occurrence (ordonnée). La criticité est indiquée par un petit nombre en haut à gauche de chaque case. La matrice fait apparaître trois zones de risques :

- La zone dont la criticité est comprise entre 1 et 3 (le bas de la matrice) : les risques situés de cette zone sont peu critiques. Il est important de les lister et de les traiter par des actions dont le coût de déploiement est faible ;
- La zone dont la criticité est comprise entre 4 et 6 (diagonale centrale de la matrice) : les risques ont une criticité qui nécessite leur prise en compte obligatoire avec la définition d'actions pour leur résolution ;

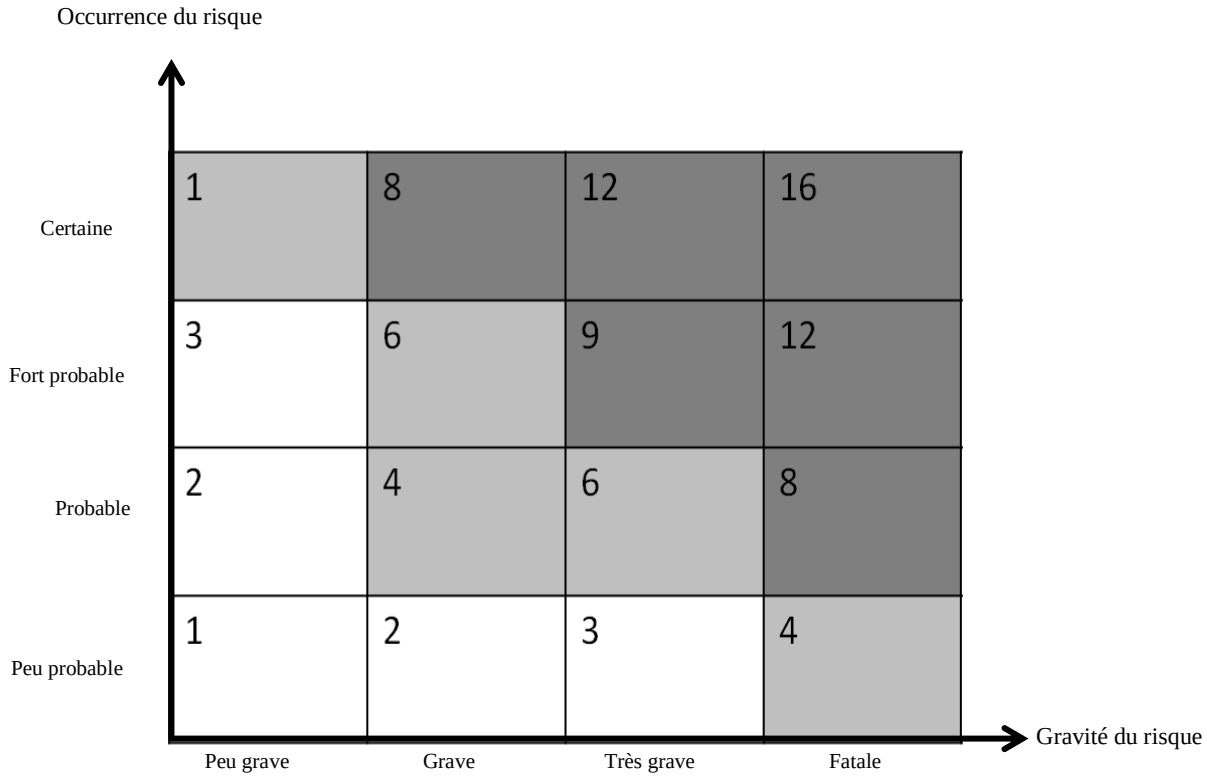


Figure N°16: Matrice de criticité des risques

- La zone de risque extrême est caractérisée par une criticité comprise entre 8 et 16 (le haut de la matrice) : les risques listés dans cette zone doivent faire l'objet d'une attention très particulière. Leur non-traitement peut être significatif d'échec du projet ou de blocages du fonctionnement de l'organisation.

© 2015 Tous droits réservés.

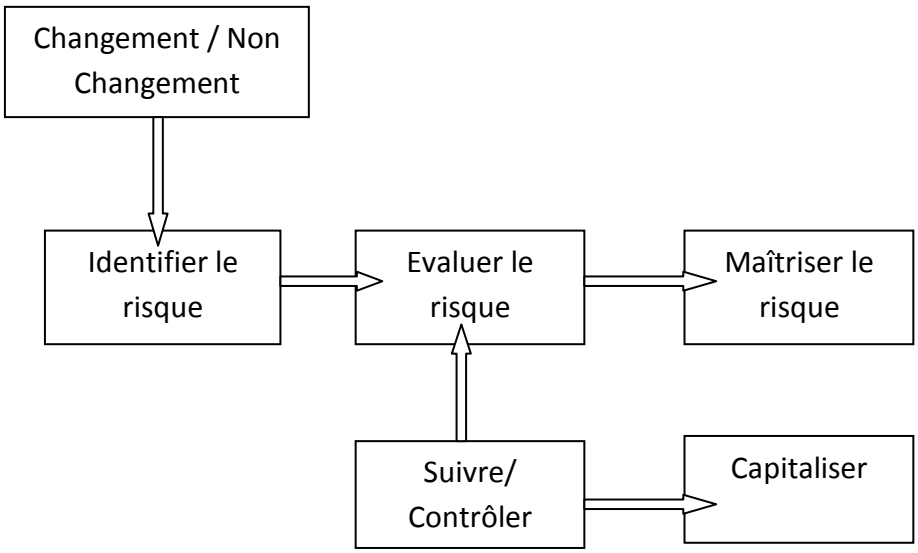
doc.univ-lille1.fr

La matrice de criticité peut être présentée en mentionnant le pourcentage de criticité. Car, la gestion des risques d'un projet peut se résumer aux cinq phases suivantes résumées dans la figure qui suit :

- Etape 1 : identification des risques en précisant leurs échéances et les populations concernées ;
- Etape 2 : évaluation des risques en termes de gravité, de probabilité et de criticité à l'aide de la matrice de criticité ;
- Etape 3 : maîtrise du risque en définissant une ou plusieurs actions pour couvrir les risques listés en fonction de leur criticité ;
- Etape 4 : suivi et contrôle des risques en analysant les résultats des actions engagées et en s'assurant que la probabilité, la gravité et la criticité des risques traités diminuent ;
- Etape 5 : capitalisation du traitement des risques pour déterminer quelles sont les meilleures actions à déployer pour les différents types de risque avec l'objectif que cela serve pour d'autres projets.

La matrice de criticité est un excellent outil, de pilotage. Sa mise à jour régulière permet de visualiser le nombre de risques dans la zone critique et ainsi s'assurer que les risques du projet diminuent et sont traités en fonction de leur importance.

Figure N°17 – Méthodologie de gestion des risques



© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

La finalité d'un projet de changement réside dans la réalisation de ses objectifs qui l'ont justifié et orienté. Ces objectifs sont en général en relation avec la performance de l'activité, c'est-à-dire du métier. Tout projet de changement, qu'il soit technique, organisationnel ou culturel, cherche avant tout à créer une situation plus favorable et plus performante. Les différentes actions de conduite du changement menées ont pour but que le projet et ses objectifs se réalisent. La réalisation du changement suivi par les outils présentés précédemment permet d'évaluer le bon déroulement du projet.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

CONCLUSION GENERALE

La vague de modernisation des organisations municipales n'en est pas à son terme. Dans certaines villes, elle est naissante. Dans d'autres, son flot grossit et s'enrichit de nouvelles expériences. Ailleurs, les apprentissages du passé sont balayés, dans une quête effrénée de la nouveauté et de l'image.

En centrant notre travail sur le rôle des acteurs en contexte de changement organisationnel, nous avons montré l'incidence des évolutions de la fonction des managers sur la réussite des transformations organisationnelles. Cette recherche nous a permis de souligner le lien puissant qui unit, dans les collectivités locales, la conduite du changement et la transformation de la fonction de la GRH.

Pour conclure ce travail, nous confronterons les résultats de notre recherche aux objectifs que nous lui avions assigné, puis nous dégagerons les principaux apports de ce travail. Enfin, nous en effectuerons une lecture critique, avant d'aborder les perspectives ouvertes par ce travail.

1. Retour sur les objectifs et les principaux résultats de la recherche

L'observation des évolutions de la fonction d'encadrement nous a permis de porter un regard original sur les transformations qui affectent les collectivités locales ayant engagé des démarches de modernisation. Nous avons pu mettre l'accent sur un facteur fondamental des blocages de l'innovation dans ce contexte, qui est lié aux représentations collectives duales de la fonction d'encadrement par la GRH.

1.1. Une évolution différenciée des rôles des managers qui témoigne d'un blocage de l'innovation

Notre premier objectif consistait à déterminer à travers une observation des rôles des managers-encadrants, la nature des évolutions affectant les organisations municipales et/ou les collectivités locales ayant engagé des démarches de changement organisationnel et managérial. A cet égard, notre conclusion est double :

- L'apparition de nouveaux rôles des managers – encadrants témoigne des transformations effectives des organisations examinées. Les rôles de régulation des relations, adaptation des moyens, maîtrise des externalités et traduction instaurent une rupture avec le modèle traditionnel d'encadrement caractérisé par l'absence de

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

pilotage, la distance hiérarchique, la verticalité des flux de gestion des connaissances et la fermeture à l'extérieur.

- Cependant, cette rupture concerne principalement les managers – encadrants de catégorie A, disposant d'un territoire et de responsabilités identifiées, et concernés par un contrat implicite de confiance. Les franges inférieures de l'encadrement se caractérisent par l'exercice de rôles traditionnels, amendés par l'intensité des relations.

Les résultats de notre recherche nous conduisent donc à nuancer l'idée selon laquelle on assisterait à une mutation de la gestion des collectivités locales, caractérisée par une renégociation des rapports entre administration et politique. De nombreux observateurs des organisations municipales s'accordent en effet sur le constat d'une réelle transformation des principes de gestion des collectivités locales, depuis environ une dizaine années. Parmi ceux-ci, C.Soldano (2000) estime que la modernisation des années 1990, au contraire des vagues de modernisation qui l'ont précédée, transforme profondément le gouvernement municipal, à travers une mise en cause de la division entre le politique et l'administratif. Ce changement résulte de la convergence des stratégies de deux catégories d'acteurs :

- Des élus soucieux de trouver des solutions aux tensions financières et de redynamiser leur action dans une conjoncture marquée par un certain déficit de projet politique.
- Une nouvelle catégorie de dirigeants municipaux en ascension qui veulent démontrer leurs compétences professionnelles de management, pour conforter leur statut. Ceux-ci mettent en œuvre des stratégies de carrière qui passent par l'appropriation des dogmes managériaux de la modernisation.

Le « gouvernement managérial » se caractérise alors par une interrelation forte entre les fonctions politiques et administratives. Cette analyse est convergente avec les observations réalisées sur la haute fonction publique territoriale (Moreau et De Champris, 1996 ; Lamarzelles, 1997 ; Bodiguel, 1998 ; Roubieu, 1999). L'instauration de leins étroits entre maires et dirigeants territoriaux, autour d'une légitimité renforcée de ces derniers, débouche en effet sur une coproduction de l'action publique.

Les résultats de notre démarche de recherche nous conduisent à nuancer selon laquelle, on assisterait à une mutation de la gestion des collectivités locales, en faisant apparaître que les transformations observées se cantonnent essentiellement à la surface des organisations. Si la partie émergée de l'iceberg municipal donne à voir une renégociation des rapports entre l'administration et le politique, les 9/10^{e} qui sont sous la ligne de flottaison demeurent dans l'ombre et sont peu concernés par les transformations observées. La persistance de formes traditionnelles d'encadrement témoigne d'un blocage de l'innovation dans les collectivités locales. Il semblerait que le partage croissant des responsabilités entre dirigeants territoriaux et élus conduise à un déplacement de la frontière entre conception et exécution. Celle-ci traverse désormais la fonction d'encadrement. Cette renégociation des pouvoirs

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

dans l'organisation municipale se traduit alors par l'émergence d'une nouvelle élite organisationnelle, les « cadres », qui disposent de marges de manœuvre, d'une forte légitimité (liée aux compétences reconnues et aux traits socioculturels) et d'un capital de confiance élevé.

L'observation des transformations de la fonction d'encadrement montre également l'existence d'un écart entre l'idéal managérial porté par les outils et relayé par les discours et la réalité des mutations observées. Pour expliquer cet écart entre l'intention et les réalisations qui en résultent, nous avons examiné les effets des outils de GRH sur les rôles.

1.2. Les effets des outils de GRH sur les rôles sont limités par un ensemble complexe de facteurs individuels et organisationnels

Le second objectif de cette recherche portait sur l'évaluation *ex-post* des effets des outils de GRH utilisés par les collectivités locales sur la prise de nouveaux rôles par les managers – encadrants ou la permanence de rôles traditionnels. Cette analyse montre que, considérés *a posteriori*, les outils de GRH diffusent des effets sur les rôles des managers-encadrants. Cependant, ces effets sont dépendants de la nature de la démarche engagée, de l'investissement des directions générales des collectivités dans le processus de la modernisation et des intérêts individuels des acteurs. L'appropriation des principes de la modernisation dépend de calculs d'opportunités complexes. En effet, la gestion des collectivités locales est caractérisée par des difficiles arbitrages entre des logiques peu conciliables, et ne laisse que peu de place à la prise en compte de l'exercice de la fonction d'encadrement.

Par ailleurs, les outils de gestion des managers-encadrants contribuent à modeler une représentation binaire de la fonction d'encadrement qui favorise indirectement le maintien d'une coupure de la fonction d'encadrement en deux groupes aux positions radicalement différentes.

L'analyse *ex – post* des effets des outils de GRH met l'accent sur les forces reproductrices qui font obstacles à la transformation des rôles. Il en est autrement pour la perspective processuelle, que nous avons adoptée dans le second temps. Celle-ci avait pour objectif non plus d'expliquer pourquoi, mais de comprendre comment les nouveaux outils de gestion des ressources humaines influencent ou non les apprentissages de nouveaux rôles. Par ailleurs, en saisissant l'outil non plus ex – post, mais au moment de sa contextualisation, cette perspective nous a permis d'analyser ce qui se passe au moment où l'outil diffuse ses effets transformatifs.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Cette étape fondamentale du raisonnement nous a permis de saisir le lien réciproque qui existe entre les conditions de pilotage du changement et les rôles des managers – encadrants. La contextualisation réussie de l'outil passe par une traduction de l'idéal managérial qu'il diffuse. Elle seule permet que l'outil transforme le contexte, tout en évoluant lui-même. Cette traduction est un rôle fondamental des managers – encadrants chargés de mettre l'outil en application. Elle est également liée à la capacité des dirigeants à donner, en permanence, du sens à l'outil et à tenir compte des retours du terrain.

Or, dans les zones organisationnelles où le rôle de traduction des managers – encadrants est limité, cette traduction n'a pas lieu, ce qui crée un blocage de l'innovation. Ces conclusions nous ont conduites à mettre l'accent sur la nécessité de produire une réflexion partagée sur la fonction d'encadrement, afin de remettre en cause ces routines auto – reproductrices.

1.3. Un besoin de représentations opérationnelles et cohérentes de la fonction d'encadrement des collectivités locales

Les représentations binaires de l'encadrement qui sont produites dans les collectivités locales ont pour conséquence de limiter la participation des hiérarchies intermédiaires à la contextualisation des outils de GHR. La faible contextualisation des outils a pour conséquence, en retour, un faible apprentissage de nouveaux rôles de la part de ces acteurs.

L'étape finale de notre travail nous a alors menée à articuler les connaissances élaborées au cours de l'analyse, dans un ensemble de propositions destinées à aider le gestionnaire à créer les conditions de l'apprentissage de nouveaux rôles. Nous avons proposé dans ce cadre un triple objectif :

- Favoriser l'implication des managers – encadrants dans la mise en œuvre des outils de GRH ;
- Amender la « gestion des cadres » dont l'émergence dans les collectivités locales contribue à favoriser la dualité de la fonction d'encadrement et les dés implications des hiérarchies intermédiaires ;
- Favoriser l'émergence, dans les collectivités locales, de représentations opérationnelles et cohérentes des positions et des rôles actuels et futurs des différentes franges de l'encadrement.

Cette dernière étape a débouché sur la proposition concrète d'un outil susceptible de casser le cercle vicieux reliant le blocage de l'innovation au blocage de la transformation des rôles, dans les profondeurs de l'organisation.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

2. Les principaux apports de la recherche

Ce travail s'est inscrit dans une perspective visant à améliorer la connaissance de l'encadrement des collectivités locales. Il débouche sur un ensemble d'apports théoriques, méthodologiques, empiriques et managériaux.

2.1. Des apports théoriques : la proposition d'un modèle alternatif de théorisation des rôles

Les transformations de la fonction d'encadrement mettent en jeu un ensemble de phénomènes socioculturels et organisationnels. Les approches possibles de l'encadrement peuvent se rattacher à de nombreux domaines disciplinaires. C'est pourquoi nous avons choisi d'approcher cet objet à travers la notion de rôle, dans une perspective gestionnaire et opérationnelle. Cette notion permet notamment de mettre l'accent sur la participation des managers – encadrants aux processus de management de l'organisation.

La recherche d'un modèle de théorisation des rôles (qui soit alternatif aux approches par les fonctions et par les activités et inscrit dans le cadre de la théorie de la structuration sociale de Giddens) a débouché sur la construction d'une approche des rôles par les processus (gestion des externalités, des ressources, des relations et des connaissances). Ce modèle nous a permis de rendre compte des évolutions de la fonction d'encadrement des collectivités locales, entre son versant traditionnel et son versant rénové. Par ailleurs, il a intérêt de mettre l'accent sur un ensemble de dimensions qui sont peu présentes dans les approches antérieures des rôles :

- En mettant l'accent sur le caractère fondamental des représentations sociales dans la construction des rôles, il nous a permis de soulever une difficultés fondamentales de la fonction d'encadrement des collectivités locales qui contribue à l'échec de nombreuses démarches de changement managérial : le déficit de représentations sur les positions et les rôles des acteurs.
- Ce modèle a pour caractéristique de situer les rôles des managers – encadrants à l'intersection entre le global et le local. Il permet de rendre compte de la fonction d'encadrement des collectivités locales comme le lieu d'articulation entre l'impulsion politique, les contraintes règlementaires, les retours des usagers et les interprétations du service public que conçoivent les différents acteurs de l'organisation. Il permet de souligner le caractère primordial du rôle de traduction en contexte public. Celui-ci se caractérise par une récursivité entre la gestion des connaissances et celle des relations. Cette récursivité permet de réaliser une intégration entre les perceptions des acteurs politiques et celles des acteurs chargés de l'exécution des consignes, médiatisées par l'expertise du manager – encadrant dans son domaine d'activité.

La généralisation d'un tel modèle dans le cadre d'autres organisations publiques, voire d'organisations marchandes, pourrait être envisagée. Pour cela, il devrait être confronté à d'autres contextes et d'autres problématiques.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

2.2. Des apports méthodologiques

2.2.1. L'intérêt d'une observation de la fonction d'encadrant pour évaluer les transformations de l'organisation

Cette recherche est née d'une expérience intime des errances de la modernisation dans les collectivités locales. C'est en tant que stagiaire, dans une ville moyenne du Nord, que nous en sommes venues à nous intéresser au rôle de la fonction d'encadrement dans les démarches de changement organisationnel. Nous avons en effet expérimenté les difficultés de l'implication des managers – encadrants dans cette aventure.

Cette expérience nous a amené à réaliser une approche originale du changement organisationnel à travers les acteurs modestes de l'organisation. Ce type d'approche est plutôt rare et nous a permis de souligner le retournement des rôles et des positions dans l'organisation, la « faille organisationnelle » qui contribue à expliquer le blocage de nombreuses innovations dans les collectivités locales observées.

Appréhender l'organisation à travers son encadrement intermédiaire a rendu possible un regard neuf sur la conduite et les effets du changement organisationnel et managérial dans les villes du Nord Pas de Calais. Alors que les travaux portant sur l'encadrement supérieur des Villes concluent volontiers sur l'idée d'une transformation fondamentale des organisations municipales, en s'attachant à l'encadrement intermédiaire, nous avons pu montrer les limites d'une telle perspective. L'examen de la fonction d'encadrement présente en effet l'avantage de favoriser un regard à la fois transverse et vertical sur l'organisation. Cependant, cette focalisation sur l'encadrement pourrait également être vue comme une limite, en ce qu'elle occulte les phénomènes qui interviennent au niveau de l'exécution. Même si nos managers – encadrants sont en majorité des acteurs modestes, qui soulignent qu'ils « ne sont pas des cadres », il serait inexact et dangereux de résumer l'organisation à l'encadrement qui le peuple.

2.2.2. Un pluralisme méthodologique contrôlé

En ce qui concerne les apports méthodologiques, nous voudrions également souligner l'intérêt du pluralisme méthodologique contrôlé que nous avons adopté. En effet, le croisement de différents méthodes et perspectives nous a permis de multiplier les regards sur le même objet de recherche.

Le volume important de données à analyser nous a conduites à mettre en œuvre une approche conjointe d'analyse de contenu et d'analyse thématique. La complémentarité des deux approches nous a permis de passer d'un cadre d'analyse préalable à l'accès au terrain, à la construction d'un nouveau modèle. Nous avons procédé en plusieurs étapes :

- Codage et interprétation des données sur la base d'un modèle d'analyse constitué a priori avec l'éclairage complémentaire des analyses thématiques.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- Construction d'un nouveau modèle de rôles par les processus sur la base de ces interprétations.
- Confrontation de ce nouveau modèle au corpus de manière plus globale, affranchie du découpage initial.

La recherche a ainsi progressé par affinement et remise en cause du cadre conceptuel. Cette démarche montre tout le gain que le chercheur peut retirer de la flexibilité d'une approche qualitative, en remettant en cause les prémices de départ et en ayant la possibilité de conforter les nouvelles conclusions, en les confrontant à nouveau au terrain. Ce travail de construction progressive nécessite les moyens informatiques par l'utilisation d'un logiciel qui permettent tout à la fois de manipuler de grande quantité de données, de les restructurer et de modeler les interfaces qui permettent d'organiser le travail d'analyse et de codification.

Enfin, ces outils doivent également intégrer tous les moyens de traitement qui permettent de valider ou d'invalider les modèles et de faire ainsi progresser la compréhension des phénomènes étudiés.

La confrontation de différents regards et perspectives sur le terrain à également permis de souligner les limites de chacune et d'enrichir les perspectives. Ainsi, l'analyse rétrospective des effets des outils n'aboutit pas à des conclusions identiques à celles de l'analyse processuelle.

La première confronte les objectifs souvent ambitieux dont les outils sont porteurs et les effets enregistrés. Cette analyse met l'accent sur les écarts entre les objectifs et les réalisations et donne le sentiment d'une permanence des comportements. En revanche, quand le regard porte sur les processus de contextualisation des outils, les évolutions favorisées par les outils sont davantage visibles. Ainsi, à travers la multiplicité des points de vue et des méthodes d'analyse, nous avons pu rendre compte d'une partie de la complexité recelée par notre domaine de recherche.

2.3. Les apports empiriques et les implications managériales

Les démarches de modernisation des organisations publiques se heurtent souvent aux résistances des acteurs, et notamment au désengagement des cadres, ce qui les condamne alors. C'est pourquoi les transformations démographiques attendues dans les dix prochaines années dans les organisations publiques font naître un nouvel espoir : l'afflux de nouveaux personnels n'est-il pas l'occasion rêvée de mettre enfin en œuvre la nécessaire adaptation des services publics ?

Solution apparemment miracle aux résistances internes au changement, le renouvellement de l'encadrement est considéré comme un facteur d'évolution des pratiques : nombreuses

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

sont les entreprises qui, confrontées aux mutations de l'environnement ont vu dans une politique volontariste de renouvellement de l'encadrement intermédiaire une solution aux problèmes de la reconversion et une opportunité à saisir pour favoriser l'émergence de nouveaux modèles productifs (Trouvé, 1995).

Dans les organisations publiques en général et les collectivités locales en particulier, l'arrivée progressive de nouvelles générations des managers – encadrants est également considérée comme un catalyseur essentiel des transformations : ces nouvelles générations seraient davantage susceptibles que leurs aînés de s'approprier et mettre en pratique de nouvelles prescriptions managériales.

Le lien supposé entre le remplacement de l'encadrement et la diminution des résistances au changement est souvent présenté comme une évidence. Il légitime alors des politiques de gestion des ressources humaines fondées sur le renouvellement de certaines franges d'encadrement, à travers un recours privilégié au marché du travail externe plutôt qu'interne.

Les débats théoriques témoignent amplement du caractère multiforme des freins au changement qui dépassent les aspects individuels (Van de Ven et Poole (1995) pages 161-173).

Si le renouvellement des acteurs peut néanmoins apporter sa contribution au changement organisationnel, il convient pour le moins, de se demander à travers quels processus ces modifications interviennent et comment les favoriser.

Nous avons examiné ainsi l'effet potentiel sur les changements organisationnels des transformations de la fonction d'encadrement dans le contexte spécifique des collectivités locales. Pour cela, nous avons mis en relation les transformations des rôles des managers – encadrants de Sept (7) du Nord et de leurs systèmes de fonctionnement dans le domaine de la GRH. L'idée selon laquelle le renouvellement de l'encadrement est une voie des voies majeures de la transformation du management des collectivités locales est largement partagée par les acteurs et les dirigeants de ces organisations.

- L'Importance de l'encadrement dans la transformation des organisations et/ou des collectivités locales en particulier.

Les managers – encadrants sont à la fois des acteurs et des objets de changement dans l'organisation. Ils constituent un échelon majeur de la propagation des changements dans l'organisation. Les transformations sont moins rapides et moins profondes que prévu quand les managers-encadrants ne sont pas au cœur de leur diffusion (Létondal, 1998, p.9).Or, leur adhésion fait souvent défaut, ce qui compromet le succès des démarches de changement. Il est fréquent que les cadres soient soupçonnés de développer des stratégies personnelles plus ou moins conscientes qui entravent les changements (Crozier, 1989, p. 219), stratégies stigmatisées à travers l'expression « résistance au changement des cadres ».

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Réciproquement, les principes du changement organisationnel supposent une transformation de l'encadrement. Dans une certaine mesure, les managers –encadrants « sont l'organisation elle-même, participant à l'élaboration, mettant en œuvre, entretenant ses principes et ses normes de fonctionnement » (Benguigui, Griset et Monjardet, 1978, p.14). Ainsi, les mots d'ordre de la modernisation des organisations publiques que les managers – encadrants sont chargés de diffuser, tels que la responsabilisation, la participation ou la prise e compte du client ou de l'usager, ont pour conséquence une déstabilisation de leurs rôles. La transformation de l'organisation passe par la métamorphose de l'encadrement. « L'étude du positionnement dans l'organisation du premier niveau d'encadrement donne une lisibilité transversale sur la conduite du changement » (Létondal, 1998, p. 9).

De là à penser qu'il suffirait de changer les hommes pour favoriser l'innovation dans l'organisation, le pas est vite franchi. Cette idée est en effet couramment avancée, aussi bien dans l'univers des entreprises privées que dans le secteur public. L'évolution des profils de la maîtrise du secteur industriel dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix a été interprétée comme un catalyseur des mutations technologiques et organisationnelles des entreprises, annonçant l'émergence d'un nouveau modèle productif. Les dirigeants d'entreprises industrielles pensaient qu'ils devraient se défaire de la maîtrise de promotion ouvrière, généralement âgée et peu diplômée, au profit d'une nouvelle main-d'œuvre plus jeune et dotée d'une formation scolaire plus poussée (Trouvé, 1996, p. 287-308).

Dans les collectivités locales, les anticipations sont similaires. L'arrivée progressive d'une nouvelle génération des managers-encadrants est considérée comme un facteur potentiel de transformation des comportements. Les jeunes encadrants, plus diplômés, ayant accédé aux fonctions de responsabilité par concours plutôt que par le rang, formés ou sensibilisés à l'importance de la gestion, sont considérés comme davantage susceptibles que leurs aînés de développer de nouvelles pratiques managériales dans les collectivités locales.

Dans cette perspective, la vague massive de départs à la retraite attendue dans les années à venir dans les organisations publiques en général et les collectivités locales en particulier est souvent perçue comme une aubaine pour régénérer l'encadrement et redynamiser les évolutions organisationnelles nécessaires, tant par les praticiens que par les chercheurs. Ces anticipations sur l'effet du renouvellement des individus sont fondées sur un ensemble de motivation.

La première explication renvoie à la théorie des identités socioprofessionnelles de Dubar (Dubar, 1995). Les encadrants intermédiaires ont tendance à se replier sur leurs compétences techniques. Les nouvelles conduites attendues de leur part, dans le cadre de la modernisation managériale, remettent en cause leur identité technique et supposent une transformation radicale de leurs rapports aux collègues et au travail. Elles impliquent également le développement de ressources professionnelles qui leur manque. Face à ces

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

difficultés, ils ont tendance à se replier sur leurs rôles techniques. Le renouvellement de leur groupe est donc une solution susceptible de limiter ces difficultés. Au-delà de cette première explication, l'arrivée de personnes nouvelles permet de remettre en cause des schémas culturels anciens, hérités d'une histoire organisationnelle avec laquelle on veut rompre.

Le niveau scolaire de l'encadrement peut avoir un effet sur sa manière d'appréhender le changement organisationnel. En raison de l'élévation globale et continue du niveau des études supérieures à celui de leurs aînés. Ils sont détenteurs de nouveaux savoirs qui sont supposés plus adaptés aux nouvelles formes organisationnelles.

Les facteurs liés aux individus sont crédités d'une influence croissante dans le fonctionnement des organisations. Ce constat rejoint celui de la psychologisation des rapports sociaux dans les organisations (Buscatto, janvier-mars 2002, p. 73-98). Cette tendance consiste à associer les savoirs managériaux non plus au contexte organisationnel ou institutionnel mais aux dispositions innées des individus. Car devenir manager est « devenir ce qu'ils sont » pour des encadrants qui y étaient prédestinés par leurs origines sociales et leur cursus universitaire. En revanche, l'encadrement ancien ayant évolué par la promotion interne, d'origine plus modeste, ne pourrait accéder aux savoirs managériaux du fait d'un caractère inapproprié et du défaut de volonté d'y parvenir. Il existe également des anticipations, plus ou moins formalisées, sur la capacité supérieure d'adaptation de la jeunesse : les populations professionnelles vieillissantes sont facilement considérées comme faisant preuve d'immobilisme.

Nous avons observé dans les collectivités locales analysées, l'apparition de nouveaux rôles de l'encadrement, qui rompent avec les formes traditionnelles d'encadrement observables dans les organisations publiques. Ces nouveaux rôles témoignent d'importantes évolutions organisationnelles. Quatre nouveaux rôles se révèlent ainsi :

- D'abord, un rôle de traduction qui s'exerce par la transmutation au quotidien des consignes, objectifs, règles ou directives. Au contraire du modèle bureaucratique pour lequel la fonction de la hiérarchie est de transmettre sans la trahir la volonté des représentants du peuple, ce rôle suppose une intervention du manager-encadrant sur les consignes, qu'il traduit en fonction de son expérience du terrain et de son expertise du domaine d'activité.
- Apparaît aussi un rôle de maîtrise des externalités. Celui-ci consiste à vérifier l'adéquation de ce qui sort d'un service ou de la collectivité, à différentes exigences en termes de forme, d'image, de qualité, d'efficacité…Contrairement au modèle bureaucratique, caractérisé par un repli sur soi des organisations (Crozier, 1964, 383 pages), ce rôle montre la préoccupation croissante des collectivités locales pour les effets externes de leur action et la satisfaction des citoyens et des usagers.
- Le troisième rôle qui se révèle est la régulation des relations. Il se rapproche du rôle social du cadre et consiste à établir diverses liaisons informelles par-delà les strates hiérarchiques et les cloisonnements interservices. Il se traduit par une détente

© 2015 Tous droits réservés.
doc.univ-lille1.fr

spectaculaire des relations, observée dès les années quatre-vingt dans les collectivités locales de la Métropole Française (Hodara et Batte, 1987).

- Enfin, le dernier rôle, est l'adaptation des moyens. La centralisation de la gestion ne conduit pas à une absence de marge de manœuvre pour les managers-encadrants. Ils développent une capacité de négociation des moyens, conséquence d'une intervention croissante dans les processus de gestion des ressources humaines, même en l'absence de pouvoir formel. Cette faculté d'agir sur les ressources humaines représente donc une mutation fondamentale des rôles de gestion générale des activités.

Ces quatre nouveaux rôles constituent une véritable rupture, car ils consacrent les managers-encadrants comme des acteurs à part entière des organisations publiques et des collectivités locales en particulier. Il est donc indéniable que la fonction d'encadrement des collectivités locales subit de profondes mutations.

Nos résultats permettent d'apporter une contribution importante à la connaissance d'une population très mal connue : les managers – encadrants des collectivités locales. En effet, nous avons souligné le peu d'intérêt des sciences de gestion et du management public pour les « petites catégories » de la fonction publique territoriale. Plus généralement, les travaux portant sur les interactions entre les acteurs dans le champ des organisations publiques demeurent assez rares. Le travail de mise au clair d'un ensemble de phénomènes empiriques mal connus est particulièrement nécessaire dans ce contexte.

Dans le cadre des sciences de gestion, les nécessités de l'action sont toujours présentes à l'esprit du chercheur qui s'interroge sur les apports pratiques découlant de son travail. Les implications managériales découlant de notre démarche portent sur la conduite du changement organisationnel, à travers l'utilisation d'outils de GRH. La compréhension des rôles des acteurs et de l'articulation dans l'organisation des différentes catégories des managers – encadrants donne une clé de lecture sur les facteurs de blocage de l'innovation dans les organisations publiques. Pour cela, nous avons élaboré un certain nombre de propositions destinées à améliorer la contextualisation des outils de GRH dans les collectivités locales.

La faible implication des managers – encadrants, la conception top/down des innovations et les défauts de pilotage sont liés à la « faille organisationnelle » qui coupe en deux l'organisation des collectivités locales et retire le statut d'acteur à l'encadrement intermédiaire et de proximité. Toute la tâche, et elle est loin d'être simple, consiste alors à lutter contre cette cassure. Cet apport a été décliné de manière concrète dans notre travail, à travers la conception d'un outil destiné à favoriser la construction de représentations partagées de la fonction d'encadrement.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

La construction d'un référentiel des emplois nous semble en effet susceptible de donner un nouvel élan aux démarches de modernisation engagées dans les collectivités locales à plusieurs égards :

- En permettant d'affiner et de rendre plus opérationnelles les représentations partagées des différentes positions des managers – encadrants dans les collectivités locales.
- En favorisant un accord sur les idéaux managériaux qui orientent l'avenir, en prise directe avec les contraintes du terrain et les intérêts des différents acteurs.
- ➢ Ceux-ci peuvent alors servir de support à la construction de nouveaux outils de GRH plus adaptés au contexte, y compris pour la gestion des managers – encadrants.
- ➢ Ils peuvent guider les prescriptions vis-à-vis de l'encadrement afin de rompre avec la situation actuelle dans laquelle le discours managérial est souvent éloigné des attentes explicites perçues par les managers – encadrants.

En effet, cet outil ambitionne de favoriser un apprentissage organisationnel sur les rôles et les positions des managers – encadrants qui puisse produire des représentations sociales plus complexes et opérationnelles de la fonction d'encadrement dans les collectivités locales. Cette étape nous apparaît comme un préalable nécessaire à la conduite du changement organisationnel.

3. Les limites et les prolongements de la recherche

Avant d'ouvrir quelques pistes de recherche, il convient au préalable de relever les difficultés rencontrées lors de l'étude et les limites liées à notre travail.

3.1. Les imperfections et les limites de la recherche

La conclusion de ce travail doit être une occasion de prendre du recul et d'effectuer une lecture critique du travail réalisé en interrogeant les grands choix effectués à la lumière des analyses effectuées et des résultats présentés. Deux limites importantes de ce travail doivent ainsi être soulignées : la nature des choix méthodologiques effectués et la portée des résultats.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

3.1.1. La nature des choix méthodologiques effectués

Tout choix présente nécessairement des inconvénients et les nôtres n'en sont pas exempts. En choisissant de ne pas réaliser une démarche longitudinale, nous avons rendu délicate l'appréhension du changement organisationnel qui est pourtant au cœur de nos interrogations. Ce choix était motivé par l'hypothèse d'une temporalité importante des transformations collectives de rôles des managers – encadrants. Cependant, il comporte de nombreux inconvénients.

En effet, nous avons dû reconstituer a posteriori des processus de changement organisationnel avec tous les biais que ce type de méthode est susceptible d'occasionner. Nous avons d'autre part dû engager une réflexion sur les référentiels du changement organisationnel et tenter de positionner réciproquement des apports théoriques et des apports empiriques.

Malgré ces imperfections, ce choix nous a permis d'amorcer une réflexion sur les référentiels du changement organisationnel dans les organisations publiques en général et les collectivités locales en particulier. Nous avons ainsi confronté les modèles théoriques aux observations du terrain. Or, ce travail est fréquemment occulté par les approches du changement organisationnel dans les organisations publiques. Selon la nature du référentiel de la comparaison théorique ou empirique, les conclusions portées sur le changement organisationnel peuvent être opposées. Nombreux sont les auteurs qui engagent leur réflexion sur les organisations publiques en faisant comme s'il s'agissait de bureaucraties, alors que les organisations étudiées s'éloignent assez largement du modèle bureaucratique.

A travers ce travail sur les référentiels, conjugué à une analyse des processus réalisée d'après les discours rétrospectifs des acteurs, nous avons limité les inconvénients d'une approche instantanée des changements organisationnels.

Un second biais méthodologique porte sur la nature des données analysées. L'analyse des discours suppose nécessairement un accès imparfait au réel. En ce qui concerne les rôles des managers – encadrants, de nombreux auteurs ont souligné l'existence d'un écart entre les discours sur les rôles exercés et les observations qui pouvaient en être faites. Les modèles mentaux des interviewés médiatisent les interprétations du réel qu'ils offrent à l'intervieweur. Cependant, nous avons également souligné le caractère illusoire de l'accès direct aux rôles par l'observation. Le choix, nécessairement imparfait, que nous avons réalisé, a donc été de tenter de croiser les représentations des différents acteurs, afin de limiter les biais liés au discours.

Il a été dans un second temps, de réaliser des analyses thématiques sur certains aspects afin de dépasser le simple discours justificatif, l'énoncé, pour accéder à l'énonciation à travers l'étude du vocabulaire employé.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Enfin, les méthodes d'analyse et d'interprétation que nous avons employées peuvent également être sujettes à caution. L'utilisation des codages peut faire intervenir la subjectivité du chercheur. L'analyse thématique de discours non intégralement enregistrés peut prêter à caution. Nous avons tenté d'entourer ces démarches d'un maximum de garanties, mais nous sommes conscients de n'avoir pu entièrement supprimer la subjectivité de ces opérations.

Celle-ci intervient également dans l'interprétation des résultats. Le chercheur peut être tenté de privilégier les informations qui confirment ce a priori ou au contraire, d'en écarter d'autres. Contourner le biais de la subjectivité n'est pas évident. Ce fait constitue une des principales critiques faites aux méthodes qualitatives, même si les méthodes quantitatives n'en sont pas exemptes.

3.1.2. La portée des conclusions réalisées

Une des principales limites de notre recherche est liée à la portée des conclusions que nous avons exposées. En effet, la méthodologie qualitative privilégie la validité interne au détriment de la validité externe. La connaissance produite n'est pas généralisable statistiquement, elle n'édifie pas des lois générales. En revanche, elle possède une valeur d'heuristique et se donne pour objectif d'aider les acteurs à se situer et à modifier des pratiques qu'elle éclaire. Cette valeur heuristique peut s'exercer à l'extérieur du domaine dans lequel elle a été élaborée.

Le choix d'observer des collectivités locales ayant privilégié une ou plusieurs démarches de changement organisationnel et managérial conduit toute génération dans ce contexte à être conditionnée par l'intention transformatrice des instances dirigeantes. Nos résultats portant sur la fonction d'encadrement peuvent être un guide à la conduite de changement organisationnel et sont susceptibles d'être de peu d'aide pour un gestionnaire n'ayant pas d'intention transformatrice. A cet égard, la relative proximité des situations dans les sept collectivités locales étudiées laisse supposer une extension possible des résultats exposés à d'autres situations similaires.

En ce qui concerne l'application des analyses à d'autres contextes, celle-ci ne peut se faire que sous forme de questionnements, les résultats exposés ici pouvant orienter la réflexion, favoriser l'énonciation de problèmes parce que notre objectif n'étant pas de fixer des vérités mais plutôt d'apporter des éléments de compréhension et de questionnement.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

3.2. Les perspectives de la recherche

Si les travaux de thèse s'imposent comme l'aboutissement d'une recherche, il correspond aussi à un point de départ pour des recherches futures qui prendront pour base ses acquis. Pour cela, deux pistes de prolongement seront ainsi développées.

Un des prolongements possibles de cette recherche consisterait à confronter les interprétations réalisées et les outils de GRH proposés, en les confrontant à d'autres contextes tels que l'analyse des rôles des managers – encadrants pourrait ainsi être un outil d'évaluation de la modernisation de l'Etat et d'autres organisations publiques. En effet, nous avons montré que cette approche permet d'appréhender les phénomènes auxquels donnent lieu les actions de modernisation sous un angle qui imbrique la connaissance des acteurs et celle des grands enjeux des démarches de changement organisationnel. Par ailleurs, une telle approche permettrait de tester de manière concrète les outils de GRH et les démarches susceptibles d'agir sur les représentations, que nous avons proposés à l'issue de notre travail.

Au-delà de ce champ du management public, nous avons développé un certain nombre d'apports qui pourraient être interrogés de manière fructueuse dans la conduite du changement organisationnel en entreprise. Le modèle des rôles appréhendé par les processus devrait ainsi être éprouvé dans un contexte marchand pour que sa validité comme alternative des approches par les activités et par les fonctions soit confirmée. Une telle démarche permettrait alors de nourrir le modèle et conduirait probablement à sa modification. La mise en valeur, par notre travail, de l'impact réciproque des rôles des managers – encadrants et de la contextualisation de l'instrumentation de gestion amène par ailleurs à déplacer le champ des questionnements de la conduite du changement organisationnel vers celui de l'analyse des représentations des acteurs et de leur capacité à se transformer collectivement. La notion de représentation sociale à centrer l'analyse sur les phénomènes cognitifs et symboliques produits et reproduits par l'instrumentation de gestion. Ces aspects pourraient ainsi être validés dans tous les autres contextes.

Une seconde piste de recherche ouverte par nos conclusions conduirait à s'interroger sur la nature des transformations de rôles des acteurs non encadrants. En effet, si ces acteurs n'ont pas été au centre de notre propos dans ces travaux de thèse, c'est sur la base du présupposé selon lequel les transformations de l'encadrement et les transformations des rôles de l'ensemble des acteurs étaient liées. Il ne s'agissait en aucun cas de considérer la population des agents non encadrants comme une simple variable d'ajustement. La relation qui lie les rôles des managers – encadrants et des non encadrants est très probablement à

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

double sens. Il paraît donc nécessaire de s'interroger sur les dynamiques qui mettent en relation les transformations réciproques de ces deux catégories d'acteurs.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

ANNEXES

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

BIBLIOGRAPHIE

ARGYRIS C. (2003), Savoir pour agir, Dunod.

ARGYRIS C. ET SCHON D. A. (1978), Organizational Learning : A Theory of Action Perspective, Addison-Wesley.

AKTOUF O. (1990), « *Le symbolisme et la culture d'entreprise* », dans *L'individu dans l'organisation*, les dimensions oubliées, Sous la direction de CHANLAT J.F., Les presses de l'université Laval, Editions Eska.

ALDRICH H.E. (1979), « *Organisations and Environments* », Englewood Cliffs, N.J. Prenctice-Hall. Inc, Chap.2*, The Population Ecology Model*.

ALECIAN S et FOUCHER D. (1994), *Guide du management dans le service public,* Les éditions d'organisation, Collection service public, 430 Pages.

ALLARD-POESI F., DRUCKER-GODDARD C. et EHLINGER S. (1999), « *Analyses de représentations et de discours* », in THIETARD et al, *Méthodes de recherche en management,* p. 449 – 478, Dunod.

ALLOUCHE J. (dir) (2003), Encyclopédie des ressources humaines, Paris, Vuibert.

AMINE M. (1993), *Les personnels territoriaux, repères et références statistiques, Paris, CNFPT,* Collection observatoire de la fonction publique territoriale, 108 Pages.

AUTISSIER D. et WACHEUX F., (dir) (2000), *Structuration et management des organisations, gestion de l'action et du changement dans les entreprises, L'Harmattan, Collection logiques de gestion, Paris, 324 pages.*

AUTISSIER D. (2000), « *L'acteur compétent ou l'agir réflexif* » dans AUTISSIER D. et WACHEUX F., (dir), Structuration et management des organisations, gestion de l'action et du changement dans les entreprises, L'Harmattan, Collection logiques de gestion, Paris, 324 pages, P. 207- 226

AVENIR M.J. (1989), « *Méthode de terrain et recherche en management stratégique »*Economie et Société, SG N°14, pp. 199-218.

AVENIR M.J. (1988), *Le pilotage stratégique de l'entreprise, Presses du CNRS, 279 pages.*

BACHELET F. (1993), « *Les innovateurs, contribution à l'évaluation de la politique de modernisation des services publics », in* CURAPP, L'évaluation dans l'administration, PUF, p. 78-96.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

BARTOLI A. (1995), « *Quel rôle managérial pour l'encadrement dans l'organisation public ? Le Cas d'un DDE »,* Actes du 6e Congrès de l'AGRH, Poitiers, Novembre.

BARTOLI A. (1997), *Le management dans les organisations publiques,* Dunod, Paris, 300 pages.

BARTOLI A. (1998), « *Spécificités du management public et pratiques de gestion »*, Cahiers du LAREGO, n°35/98, Université de Versailles Saint Quentin, 13 pages.

BARTOLI A. (2002), *La « modernisation » des services de l'Etat : enjeux, freins et leviers, Délégation Interministérielle à la Ville, 14 pages.*

BARTOLI A. et HERMEL P. (1986), *Piloter l'entreprise en mutation, une approche stratégique du changement*, Editions d'organisation, 260 pages.

BARTOLI A. et HERMEL P. (1989), *Le développement de l'entreprise, nouvelles conceptions et pratiques,* Economica, 421 pages.

BATAL C. (1997), « *La gestion des ressources humaines dans le secteur public. L'analyse des métiers, des emplois et des compétences »*, Les Editions d'Organisation, Collection Service public, Paris, 256 pages.

BATESON G. (1972), *Vers une écologie de l'esprit*, 2 tomes, traduction française, Le seuil.

BAUMARD P. et IMBERT J. (1999), « Quelles approches avec quelles données ? *»*, in THIETARD et al., Méthodes de recherche en management, p 81-103, Dunod.

BAUMARD P., DONADA C., IMBERT J. et XUEREB J.M. (1999), « La collecte de données et la gestion de leurs sources »*,* in THIETARD et al., Méthodes de recherche en management, p 224 – 256, Dunod.

BEAUVOIS J.L. et OBERLE D. (1995), « Le formel et l'informel », dans MUGNY G., OBERLE D., BEAUVOIS J.L., La psychologie sociale, Tome 1, Relations humaines, groupes et influence sociale, Presses Universitaires de Grenoble, p 175-191.

BEHN R.D. (1997), « Branch Rickey as a Public Manager: Fullfulling the Eight Responsabilities of Public Management », Journal of Public Administration Research and Theory, January, vol 7, N°1, 27 Pages.

BENABOU C. (1986), « Qu'est-ce que le comportement organisationnel ? *»* in BENABOU C. et ABRAVANEL H., Le comportement des individus et des groupes dans les organisations, Gaëtan Morin éditeur, Montréal, p 3-20.

BENGUIGUI G., GRISET A. et MONJARDET D. (1978), La fonction d'encadrement. Recherche sur les relations entre technique, organisation et division du travail chez les techniciens, agents de maîtrise et cadres de l'industrie, *La documentation Française, 222 pages.*

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

BENNIS W (1990), « *Managing the dream: leadership in the 20th century*. The Magazine of Human Resource Development, 27 (5), 44-46.

BERT C. (2001), « *Changer pourquoi, changer comment ?* », Sciences humaines n°122, décembre, p 32-33.

BERNOUX P., BUNEL J., THUDEROZ C., ET MAURINES B. (1994), Changement social, participation et syndicalisme dans l'entreprise aujourd'hui, Programme Paroles 2, CNRS et FGMM-CFDT, Glysi, Octobre.

BERNOUX P. ET HERREROS G. (1993), « Le changement dans les organisations : entre compromis et pouvoir », Gestion 2000, N°6, Décembre.

BESSEYRE DES HORTS C.H. (1990), « *L'appréciation comme pratique fondamentale de développement de l'équité en GRH* », *Actes du premier Congrès de l'AGRH, Bordeaux, novembre, p 271-382.*

BLANCHET A., et GOTMAN A. (1992), *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*, Editions Nathan, Paris, 125 pages.

BLANCHET A., GHIGLIONE R., MASSONAT J., TROGNON A. « *L'entretien dans les sciences sociales* », Paris, Editions Dunod, 197 pages.

BLONDEL M. (1991), « *Modernisation du secteur public, renouveau du système d'autorité ? »,* Revue Politique et Management Public, vol 9, n°4, décembre, p 101-107.

BODIGUEL J., GARBAR C., SUPIOT A. (2000), *Servir l'intérêt général. Droit de travail et fonction publique,* Paris, PUF.

BODIGUEL J.L. (1996), « *Les fonctionnaires en proie au changement* », in *Le service public en recherche, quelle modernisation ?, sous la direction de GREMION C. et FRAISSE R., Paris, p 91-101.*

BODIGUEL J.L., (1998), « *Du gestionnaire bureaucratique au manager* », *Pouvoirs locaux, n°37, II/98, pp 63-67.*

BODIGUEL J.L. (1982), *La haute fonction publique sous la cinquième république*, Presses universitaires de France, Collection politique d'aujourd'hui, Paris, 270 pages.

BODIGUEL J.L. et ROUBAN L. (1991), « *Vers une redéfinition du rôle des fonctionnaires* », Revue Française de Gestion, septembre-octobre, p 89-98.

DE BOISANGER P. (1983), « *Redéfinir le rôle des cadres* », Revue Française de Gestion, novembre – décembre, p 94-103.

BOLTANSKI L. (1982), *Les cadres, la formation d'un groupe social*, Minuit, 523 pages.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

BOURNOIS F. et BRABET J. (1997), *« Qu'est-ce que la gestion des ressources humaines* ? », dans JOFFRE P. et SIMON Y., Encyclopédie de gestion, 2e édition, p 2732-2752.

BRABET J. (1988), « *Faut-il encore parler d'approche qualitative et d'apprendre quantitative ?* » *Recherche et Application en marketing, 1, p 75-89.*

BRABET J. (1993), (Dir), *Repenser la gestion des ressources humaines*, Economica, 367 pages.

BRUNHES B. (1989), « *Du bon usage des statuts des fonctionnaires pour une gestion moderne des services publics* », revue Française d'administration publique, N°49, janvier/mars, p 9-15.

BROUWERS I., CORNET A., GUTTIEREZ L. H., PICHAULT F., ROUSSEAU A. et WARNOTTE G. (1997), *Management humain et contexte de changement. Pour une approche constructive,* De Boeck Universités, Bruxelles.

BURNS T.R ET STALKER G.M. (1961), The Management of Innovation, Londres, Tavistock Publications.

CABIN P. Coord. (1999), Les Organisations. Etat des savoirs, Paris, Demos.

CADIN L. et GUERIN F. (1999), *La gestion des ressources humaines*, Les Topos, Dunod, 124 p.

CADIN L. GUERIN F. et PIGEYRE F. (1997), *La gestion des Ressources Humaines. Pratique et éléments de théorie,* Dunod, 334 pages.

CADIOU S. (2001), « *Le leadership urbain. Variation autour de la notion d'expertise* », Sciences de la société, n°53, mai, p 87-105.

CAILLOSSE J. (1999), « *Le droit administratif contre la performance publique ?* » AJDA, p 196.

CHAMBRON N. (1991), « *Les réponses managériales apportées jusqu'à présent par les collectivités locales et leurs limites* », in *CNFPT, Management territorial, conduire le changement dans les organisations publiques locales, 1992, Actes du Colloque de Marseille, octobre, p 51-60.*

CHANAL V., LESCA H. et MARTINET A.C. (1997), « *Vers une ingénierie de la recherche en sciences de gestion* », Revue Française de Gestion, N°116, Novembre-décembre, p 41-51.

CHANLAT J.F. et SEGUIN F. (1987), *Introduction*, dans *L'analyse des organisations, une anthologie sociologique,* CHANLAT J.F. et SEGUIN F., Tome 2, Les composantes de l'organisation, p 1-43.

CHANLAT J. F et SEGUIN F. (1992), *Les théories de l'organisation : d'un paradigme à l'autre, dans L'analyse des organisations, une anthologie sociologique,* CHANLAT J.F et SEGUIN F., Tome 1, Les théories de l'organisation, 3e édition (1ère édition 1983), p 3-73.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

CHARREIRE S. et DURIEUX F. (1999), *« Explorer et tester* », in THIETARD A. et al., Méthodes de recherche en management , p 57-80, Dunod.

CHATY L. (1997), « L'administration face au management », L'Harmattan, Paris, 288 pages.

CARTON G. D (1999), Eloge du Changement*, Village Mondial.*

CESAR B. et D'HERBEMONT O. (2004), « *La stratégie du projet latéral : comment réussir le changement quand les forces politiques et sociales doutent ou s'y opposent* », Dunod.

CHAMINADE B. (2008) : « Guide pratique des Ressources Humaines et des compétences dans une démarche qualité », Paris, Editions Afnor, p. 363

CHAVEL T. (2000), « *La conduite humaine du changement* », Demos.

CHEVALIER J, LOSCHAK D, (1982) : « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », Revue Française d'administration publique, N°24.

CHEVALLIER J. (1997), *« La gestion publique à l'heure de la banalisation* », Revue Française de gestion, septembre-octobre, p 26-37.

CHAVAS H. (2009), « Un point de vue sur les consultants en Ressources Humaines et la modernisation du secteur public en France à compter des années 80 », MAHE DE BOISLANDELLE H, BORIES-AZEAU I. (Dir), Les nouveaux défis du manager public, Collection Management Public, Paris, Editions L'Harmattan, p.165.

CHOMIENNE H. (1998), « *Quelle GRH pour les organisations administratives publiques ?* » 9ème Congrès de l'AGRH, 19-20 novembre, p 67-82.

CIEUTAT B. (1994), « *Perspectives de l'encadrement public* », in Revue Française d'Administration Publique, n°70, avril-juin, p 201-209.

CLERGEAU DE MASCUREAU C. (1995), « *Quelles entraves organisationnelles et institutionnelles à l'innovation dans les organisations bureaucratiques publiques ?* », Revue Politiques et Management Public, Volume 13, n°2, Cahier 2, Juin 1995, p 141-171.

CNFPT (1988), « *Gestion des ressources humaines dans les collectivités territoriales »,* Editions du CNFPT, 284 pages.

CNFPT (1991), « *Management territorial. Conduire le changement dans les organisations publiques locales* ». Actes du Colloque de Marseille, 14 et 15 octobre, 155 pages.

CJD, Centre des Jeunes Dirigeants d'entreprise (1996), L'entreprise au XXIe siècle : lettre ouverte aux dirigeants pour réconcilier l'entreprise et la société, Paris, Flammarion.

COURPASSON D. (1998b), « *Le changement est un outil politique* », Revue Française de Gestion, n°120, septembre-octobre, p 6-16.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

CROZET P. (1997), « *Management communal et gestion des ressources humaines dans les villes* », Thèse pour le Doctorat de sciences en gestion, Université de Versailles Saint-Quentin en Yvelines, 2t, 385 pages.

CROZET P. (1998), *« La gestion des ressources humaines dans les villes moyennes* », dans Maire, entrepreneurs, emploi, LE DUFF R. et RIGAL J.J. (dir), Dalloz, p 40-60.

CROZIER M. (1964), « *Le phénomène bureaucratique* », Paris, Seuil, 383 pages.

CROZIER M. (1997), « *La contribution de l'analyse stratégique des organisations à la nouvelle gestion publique* », Introduction à FINGER M. et RUCHAT B. (dir), *Pour une nouvelle approche du management public. Réflexions autour de Michel Crozier, Seli Arslan, p 13-30.*

CROZIER M. (1970), *La société bloquée*, Editions du Seuil.

CROZIER M. et FRIEDBERG E. (1977), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 504 pages.

CROZIER M. et PETITBON F. (1996), *Fonctionnaire au quotidien, les nouvelles pratiques des cadres de l'administration*, Les Editions d'Organisation, seconde édition, Paris, 173 pages ;

CROZIER M. (1991), *Etat moderne, Etat modeste. Stratégies pour un autre changement,* Editions du Seuil.

CONINCK F. de (1998), « Les bonnes raisons de résister au changement », Revue Française de gestion, N° 120.

DAVID A. (1996b), « *Structure et dynamique des innovations managériales* », Les cahiers du CGS, n°12, juillet 1996, 44 pages.

DAVID A. (1998), « *Outils de gestion et dynamique de changement* », Revue Française de gestion, n°120, Septembre-Octobre, P 44-59.

DAVID A. (2000), « *Logique, épistémologique et méthodologique en sciences de gestion : trois hypothèses revisitées* », in DAVID A., HATCHUEL A., LAUFER R. (Coord), Les nouvelles fondations des sciences de gestion, Vuibert FNEGE, 216 pages.

DEFELIX C. (1997), « *Entreprises de service public : une seule gestion des ressources humaines ?* », Revue Française de Gestion, Septembre-Octobre, p 130-140.

DEJEAN J. (1997), « *Management, projet de service et participation* », dans Education permanente, numéro spécial : fonction publique, moderniser sans détruire, n°130, 97-1, p 109-116.

DECISION N°83-163 du Conseil Constitutionnel du 20 janvier 1984.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

DESMARAIS C. (1997), « *Pratiques, enjeux et difficultés des systèmes d'appréciation dans les collectivités locales* », Mémoire pour le Diplôme d'Etudes Approfondies ès Sciences de gestion, Lyon III/EM Lyon, 212 pages.

DESMARAIS C. (1998), « *L'appréciation du personnel territorial, vecteur du discours de la modernisation des organisations publiques locales ?* », Les Cahiers lyonnais de recherche en gestion, n°19, avril, P 227-251.

DESMARAIS C. et JAMEUX C. (2001), « *L'encadrement dans les collectivités locales : de la responsabilité à la responsabilisation* », Revue Politiques et Management Public, Volume 19, n°3, p 101-119.

DESREUMAUX A. (1992), *Structures d'entreprises*, Vuibert Gestion, Paris, 334 pages.

DUPUY F. et THOENIG J.C. (1983), *Sociologie de l'administration française*, Armand Colin, Paris, 206 pages.

DURAN P. (1993), « Moderniser l'Etat ou le service public ? » PMP, Vol.11, N°1, p. 78

DUYCK J.Y. (2000), « *Ordinateur et recherche qualitative en gestion, une application aux réponses libres* », note de recherche n°180, novembre, CEREGE, IAE de Poitiers, 25 pages.

DUPUY F. (2001), L'alchimie du changement, Dunod.

DUPUY F. (2004), *Sociologie du changement : Pourquoi et comment changer les organisations,* Dunod.

DIETRICH A. (1999), « *La réduction du temps de travail des cadres : vers une autonomie contrôlée* », Actes des journées d'études pluridisciplinaires sur les cadres, 9 et 10 Décembre, Lest, Aix en Provence.

DION S. (1986), *La politisation des mairies*, Economica, Collection d'Organisation, 149 pages.

DONNADIEU G. (1997), *Manager avec le social*, Collection entreprises et carrières, Paris, 585 pages.

DRUCKER-GODARD C., EHLINGER S. ET GRENIER C. (1999), *Validité et fiabilité de la recherche*, in THIETARD A. et al., Méthodes de recherche en management, p 257-287, Dunod.

DUBAR C. (1993) (dir), « *Les carrières dans la fonction publique* », Rapport établi à la demande du ministère de la fonction publique, Résumé du rapport, CEREQ, Mai, 11 pages.

DUBAR C. et TRIPIER P. (1998), *Sociologie des professions*, Armand Colin, Paris, 256 pages.

FAURIE C. (2003), « *Conduite et mise en œuvre du changement : l'effet de levier* », MAXIMA.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

FAZZANI-FENEYROL N. (1995), « Les apprentissages du changement dans l'entreprise », Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques sociales ».

FERICELLI A, BRUNO S, (1996), « Performance et Ressources Humaines », Editions Economica, p. 2 – 3.

FINGER M. (1995), « *New Public Management, un débat manqué* », revue Suisse de science politique, Vol 1, n°1, p 138-143.

FINGER M. et RUCHAT B. (1997), « *Le New Public Management, Etat, administration et politique* », dans Pour une nouvelle approche du management public. Réflexions autour de Michel Crozier, Seli Arslan, p 33-56.

FONTAINE J. (1986), « *Etre cadre de catégorie A dans la mairie d'une grande Ville* », Revue Politique et Management Public, Vol 4, N°3, Septembre, p 27-62.

FRAISSE R. (1996), « *Le service public saisi par la modernisation* », in Le service public en recherche, quelle modernisation ?, sous la direction de GREMION C. et FRAISSE R., Paris, p 39-51.

FRIEDBERG E. (1997), « *Le pouvoir et la règle : dynamiques de l'action organisée*», Editions du Seuil, 1993, 2ème Edition revue et complétée, 422 pages.

FURET F. ET OZOUF M. (1992), Dictionnaire critique de la Révolution française, publié en tomes séparés : Evénements, Acteurs, Institutions et Créations, Idées, Paris, Flammarion.

GIBERT P. et THOENIG J.C. (1993), « *La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie* », Revue Politique et Management Public, vol 11, n°1, mars, p 3-21.

GIDDENS A. (1979), *Central Problems in Social Theory, Action structure and contradiction in social analysis*, London, Mac Millan, Berkeley, University of California Press, 239 pages.

GIODANO Y. (1995), *« Management stratégique et changement organisationnel : quelles représentations ? », dans* RAINELLI, GAFFARD ET ASQUIN, Les nouvelles formes organisationnelles, Economica, Paris, p 161-179.

GIROD-SEVILLE M. et PERRET V. (1999), « *Considérations épistémologiques* », in THIETARD et al. Méthodes de recherche en management, p 13-33, Dunod.

GOFFEE R. et SCASE R. (1992), « *Organizational Change and the Corporate Carreer : the Structuring of manager's Job Aspiration", Human relations, vol 45, n°4 , p 363-386.*

GRAND LAROUSSE DE LA LANGUE FRANCAISE, Librairie Larousse, 6 Volumes, Tome 3, (1973), p 2003.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

GUILHON A. (1998a), *« Le changement organisationnel est un apprentissage* », Revue Française de Gestion, n°120, Septembre-octobre, p 98-109.

GUILHON A. (1998b), « *L'apprentissage organisationnel : processus de changement et d'évolution des organisations ».* Actes de la VIIème Conférence de l'AIMS, Institut d'Administration et de Gestion, Louvain-la-Neuve, du 27 au 29 mai.

GUILLAUME H, DUREAU G, SILVENT F, (2002), « Gestion publique, l'Etat et la performance », Paris, Presses de Sciences Politiques et Dalloz, p. 23 – 27.

GUERARD S, SCAILLEREZ A, (2008), « La Gestion des Ressources Humaines est – elle au service d'une gestion publique plus performante ? », Annuaire GRALE – Editions CNRS, p. 27

GUERARD S, (2007), « Les spécificités de la GRH dans la fonction publique territoriale », Revue Lamy Collectivités Territoriales (RLCT), N°22, p. 59 – 64.

HATCH M.J. (2000), *Théorie des organisations. De l'intérêt des perspectives multiples,* De Boeck Université, 418 pages.

HATCHUEL A. (1994), « *Apprentissages collectifs et activités de conception* », Revue Française de Gestion, juin-juillet-août, p 17-30.

HATCHUEL A. (1995), « *Les paradoxes du management public* », Colloque de Cerisy, Le service public : la voie moderne, L'Harmattan, p 17-30.

HATCHUEL A. (2000), « *Quel horizon pour les sciences de gestion ? Vers la théorie de l'action collective »*, in DAVID A., HATCHUEL A. et LAUFER R. (Coord), Les nouvelles fondations des sciences de gestion, Vuibert FNEGE, p 7-43.

HERMEL P. (1988), *Le management participatif, sens, réalités, actions.* Les éditions d'organisation, Paris, 254 pages.

HODARA I et BATTE C. (1987), *Les cadres des collectivités territoriales et leurs fonctions.* Collection Recherche et Développement, C.F.P.C., 153 pages.

HUBERMAN A. M. et MILES M. B. (1991), *Analyse de données qualitatives. Recueil de nouvelles méthodes,* De Boeck Université, Bruxelles, 480 pages.

IGALENS J. (1996), « *Tous DRH, la logique du partage de la fonction », in Tous DRH, pratique de Gestion des Ressources Humaines à l'usage des dirigeants et superviseurs, sous la direction de PERETTI J. M.,* Les Editions d'Organisation.

IGALENS J. et ROUSSEL P. (1998), *Les méthodes de recherche en Gestion des Ressources Humaines,* Economica, 208 pages.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

KANTER R.M., STEIN B.A., JICK T.D., « *The challenge of organizational Change : How companies experience it and guide it, Free Press New York, 1992.*

KANTER R.M. (1988), « *The Change Masters: Innovation and Entrepreneurship in the American Corporation, Free Press.*

KNOEPFEL P. (1995), « *Le New Public Management, est-ce la panacée* ? », Revue Suisse de Science Politique, Vol 1, N°1, p 133-138.

KOENIG G. (1993), « *Production de la connaissance et constitution des pratiques organisationnelles* », Revue de Gestion des Ressources Humaines, N°9, novembre, p 4-17.

KOENIG G. (1994), « *L'apprentissage organisationnel, repérage des lieux »,* Revue Française de Gestion, p 76-83, n°97, Janvier – Février.

KOENIG G. (1997), *« Apprentissage organisationnel* », dans *Encyclopédie de gestion,* Joffre Y. et Simon P., 2ème édition, p 171-187.

KOPEL S. (1998), « *La modernisation des services municipaux : le rôle des tableaux de bord dans le service GRH d'une mairie »,* dans Maire, entrepreneurs, emploi, LE DUFF R. ET RIGAL J. J. (dir), Dalloz, p 80-98.

KRUGER F, (2002), « La GRH à l'heure de la performance », Paris, Institut de l'entreprise, Observatoire de la Défense, Paris, p.47

LA GAZETTE DES COMMUNES du 12 avril 1999 : « Il faut parier sur l'autonomie des agents », Marc SCHPILBERG, Consultant.

LA GAZETTE DES COMMUNES du 19 février 2007 : « Que faire quand les élus se prennent pour des chefs de service ? »

LA GAZETTE DES COMMUNES du 28 août 2006, article rédigé par BRUNO LEPART, « Des Directeurs Généraux usés par les élus », GILLES WALLIS, Consultant en Management.

LAMARZELLE D. (1996), *Clarification des rôles entre élus et cadres des collectivités locales, Thèse de doctorat ès Sciences de gestion, Université de Paris X – Nanterre, novembre, 629 pages.*

LAMARZELLE D. (1997), *Le management territorial, une clarification des rôles entre élus et cadres territoriaux, Les Editions du Papyrus, Paris, 268 Pages.*

LAMARZELLE D. (1999), Les cadres de la territoriale. Vers la démarche cadre dans le secteur public, Editions du Papyrus, 224 pages.

LAUFER R. et BURLAUD A. (1980), « *Management public, gestion et légitimité »,* Dalloz gestion, 337 pages.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

LAUFER R. (1992), « *Management public et modernisation de l'Etat », dans MULLER P. (dir), L'administration française est-elle en crise ?, L'Harmattan, p 259-276.*

LAWRENCE P. et LORSH J. (1989), « Adapter les structures de l'entreprise », Les éditions d'organisation, Edition originale 1967, 240 pages.

LE DUFF R. Et PAPILLON J.C. (1988), Gestion publique, Vuibert, Collection gestion, Paris, 429 Pages.

LE DUFF R. (1996), « *Travaux et recherches en management public »*, Toulouse, XIII èmes Journées des IAE, 19 pages.

LE MOIGNE J.L. (1995), Les épistémologies constructives, Que sais-je ?, n°2969, PUF, 128 pages.

LE MOIGNE J.L. (1974), Les Systèmes de décision dans les organisations, Paris, PUF.

LEFEBVRE P et SARDAS J.C. (1998), « Réalités et logique de l'évolution des agents de maîtrise », in *Le devenir de l'encadrement intermédiaire,* sous la direction de TROUVE P., La documentation Française, Cahier Travail et Emploi, p 195-216.

LETONDAL A. M. (1997), *L'encadrement de proximité, quel rôle dans les changements d'organisation ? ,* Paris, Anact, Collection « Outils et méthodes », 215 pages.

LETONDAL A. M. (1998), « *L'évolution des rôles d'encadrement dans les projets de changement organisationnel », in* Le devenir de l'encadrement intermédiaire, sous la direction de TROUVE P., La documentation française, Cahier Travail et Emploi, p 67-81.

LERVIK J.E., LUNNAR R. (2004), « *Contrasting Perspectives on the Diffusion of Management Knowledge: Performance Management in a Norweigian Multinational »,* Management Learning, 35(3), p 287-302.

LIVIAN Y.F. (1995), *Introduction à l'analyse des organisations,* Economica, gestion poche, 112 pages.

LIVIAN Y.F. (1998), *Organisation, théories et pratiques,* Dunod, 322 pages.

LIVIAN Y.F. et BARET C. (2002), « Pour une meilleure prise en compte de l'inscription institutionnelle de la GRH : quelques propositions », Note de travail.

LYNN L.E. (1997), « *Public management and Government Performance : a Consideration of Theory and Evidence », Presentation to a Working Group of the International Public Management Network, Postdam, Germany, june 26-27, 30 pages.*

MAC GREGOR D. (1975), *« Leadership et Motivation, Traduction française de la version originale 1960, Entreprise Moderne d'Edition, 198 pages.*

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

MARSAUD J. (1995*), « Recul, redéploiement ou déploiement du management dans les communes ? »,* revue Politique et Management Public, vol 13, n°3, septembre.

MARTINET A.C. (1990), « *Grandes questions épistémologiques et Sciences de gestion »*, in Martinet et al, Epistémologies et Sciences de gestion, Paris, Economica, 254 pages.

MESCHERIAKOFF A, « Le service public à caractère industriel et commercial par la pensée de LEON BLUM : L'arrêt « Commune de MESLE-SUR-SARTHE », GUGLIENI G. (Dir), Histoire et service public, PUF, Coll. « Politique d'aujourd'hui » (2004), p. 174.

MIDLER C. (1991), « *Evolution des règles de gestion et processus d'apprentissage »*, Les cahiers du CRG ? Paris, Ecole polytechnique, n°9, décembre, p 13-38.

MINTZBERG H. (1981), « *Structure et dynamique des organisations »*, Organisation, Paris, 334 Pages.

MINTZBERG H. (1973), « The nature of Managerial Work », Prentice Hall, Traduction française, 1984, « Le manager au quotidien, les dix rôles du cadre », Les Editions d'Organisation, Paris, 220 pages.

MONTAIN-DOMENACH J. et BREMOND C. (Sept 2007), *« Droit des collectivités territoriales »,* Grenoble, Editions Presses universitaires de Grenoble, 3e Edition, p 10.

MOREAU J.R. et DE CHAMPRIS A. (1996), *Identité, mutations et perspectives de la fonction de direction des collectivités territoriales,* CNFPT, 244 pages.

NIZET N. et PICHAULT J. (2000), « *Les pratiques de gestion des ressources humaines. Approches contingente et politique.* Paris, Seuil, Coll. « Points ».

OBERLE D. (1995), « *L'approche interactionniste des rôles* », dans MUGNY G., OBERLE D., BEAUVOIS J.L., La psychologie sociale, Tome 1, Relations humaines, groupes et influence sociale, Presses Universitaires de Grenoble, p 101-110.

ORGOGOZO I. (1991), « Six conditions pour réussir le changement ou les conditions d'une véritable évolution », in CNFPT, *Management territorial, conduire le changement dans les organisations publiques locales,* 1992, Acte du colloque de Marseille, octobre, p 95-98.

PERETTI J.M. (1995), « *Les managers, nouveaux DRH. Mise en œuvre de la fonction partagée* », A.N.D.C.P. Personnel, n°359, avril, p 26-29.

PERRETTI J.M (1996), (sous la direction de*), Tous DRH. Pratique de Gestion des Ressources Humaines à l'usage des dirigeants et superviseurs*, Les Editions d'Organisation.

PERRET V. (1994), *Les difficultés de l'action intentionnelle de changement : dualité de l'action et ambivalence des représentations*, Thèse pour l'obtention du titre de docteur en sciences de gestion, Université de Paris Dauphine, 324 pages.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Rapport Public du Conseil d'Etat, « Le service public face aux mutations économiques, sociales et idéologiques », EDCE, Service Public, Services publics : déclin ou renouveau, (1994), N°46, p. 18 - 19

REYNAUD J.D. (1988), « Régulation de contrôle et régulation autonome dans les organisations », Revue française de sociologie, N° 1.

ROUBAN L. (1993), « *Les cadres supérieurs des administrations sociales et la politique de modernisation administrative* » Revue Française des Affaires Sociales, n°3, juillet-septembre, p 5-15.

ROUBAN L. (1996), « *Les cadres supérieurs de la fonction publique face à la modernisation* », in Le service public en recherche, quelle modernisation ?, sous la direction de GREMION C. et FRAISSE R., Paris, p 141-151.

ROUBAN L. (2009), La fonction publique, Paris, Edition La Découverte, p 16-17.

ROUBIEU O. (1994), « *Le modèle du manager. L'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales »,* Politix, n°28, p 35-48.

ROSANVALLON P. (1992), La crise de l'Etat providence, Paris, Seuil, p. 22

SADRAN P. (1992), « Le système administratif français », Paris, Montchrestien, p.52

SAINSAULIEU R. (1977), « L'identité au travail : les effets culturels de l'organisation » Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 486 pages.

SAINSAULIER R. (1989), « Gestion des Ressources Humaines dans le secteur public et privé », *Revue Française d'administration publique, n°49, janvier-mars, p 73-79.*

SEGUIN F, CHANLAT J. (1983), « L'analyse des organisations : une anthologie sociologique », Tome 1 : Les théories de l'organisation, Paris, Edition Gaëtan Morin, p.7

SCHRAMECK O. (1995), « La fonction publique territoriale », Edition Dalloz, Coll. Droit public, p 10.

SIMON H.A. (1983), Administration et processus de décision, Economica, Paris, traduit d'Administrative Behavior. A study of Decision-Making Processes in Administrative Organiz ations, The Free Press, New York, 1947, 321 pages.

SOLDANO C. (2000), La modernisation des mairies : de la bureaucratie exécutante au gouvernement managérial, Thèse pour le doctorat de sociologie, Université de Toulouse le Mirail, Janvier, 2 Vol, 394 pages.

TARONDEAU J.C. (1998), Le management des savoirs, PUF, Collection Que –sais-je ?, Paris, 128 pages.

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

THEVENET M. (1992), « L'appréciation du personnel », dans Encyclopédie du Management, Paris, Vuibert, p 1-20.

THEVENET M. (2000), Le plaisir de travailler. Favoriser l'implication des personnes, Editions d'Organisation, 270 Pages.

THOENIG J.C. et BURLEN K. (1998), « Les secrétaires généraux des villes », Politiques et management public, vol 16, n°1, mars, p 141-172.

THOENIG J.C. et DUPUY F. (1985), « L'administration en miettes », Paris, Fayard, p. 8

TROUVE P. (1996), « La fin des contremaîtres traditionnels ? », Revue Française de sociologique, XXXVII, p 287-308.

TROUVE P. (1998a), « *Définitions et perspectives de recherches* », in Le devenir de l'encadrement intermédiaire, sous la direction de P.TROUVE, La Documentation Française, cahier Travail et Emploi, p 7-11.

TROUVE P. (1998b), (Sous la direction de), *Le devenir de l'encadrement intermédiaire*, La Documentation Française, Cahier Travail et Emploi, 241 pages.

VAN DE VEN H, et POOLE M.S. (1995), « *Explaining Development and Change in Organizations »,* Academy of Management Review, vol 20, n°3, p 510-540.

WACHEUX F. (1996), *Méthodes qualitatives de recherche en gestion*, Economica, Paris.

WACHEUX F. (dir), *Structuration et management des organisations, gestion de l'action et du changement dans les entreprises*, L'Harmattan, Collection logiques de gestion, Paris, 324 pages.

WATZLAWICK P. (1978), *The language of change*, Basic Books Inc, New York.

WEIL T.H (2000), Invitation à la lecture de James March. Réflexions sur les processus de decision, d'apprentissage et de changement dans les organisations, Paris, Presses de l'Ecole nationale supérieure des mines.

YIN R.K. (1994), « *Case Study research, Design and Methods* », sage, 2nd Edition revised (1984).

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

QUESTIONNAIRE DESTINE AUX ELUS ET AUX CADRES DES COLLECTIVITES LOCALES

I) RELATIONS ELUS – CADRES DANS LE PROCESSUS DE L'ENCADREMENT DANS LES COLLECTIVITES LOCALES.

1. Les collectivités locales sont des centres de décisions qui amènent à faire côtoyer deux types d'acteurs : les élus pour décider et les cadres fonctionnaires pour mettre en œuvre d'après le statut de la fonction publique territoriale.

A votre avis : cette répartition des rôles est-elle suffisamment claire ?

2. Certains pensent que la décentralisation a profité en termes de responsabilité autant aux fonctionnaires territoriaux qu'aux élus. Êtes-vous de cet avis ?

3. Vous êtes : élu ou fonctionnaire ?

Dans cette fonction, trouvez-vous que la relation de travail avec le fonctionnaire ou élu soit suffisamment définie pour éviter que les uns n'empiètent pas sur la fonction des autres ?

II) LE RÔLE DES ELUS

4. **D'**après les textes, les élus identifient les problèmes, décident des actions correctrices à mener et évaluent les résultats finaux.

Êtes-vous avec cette répartition des tâches ?

5. D'après vous, les élus doivent – ils s'impliquer dans la mise en œuvre des actions menées ?

Si oui, de quelle façon ?

6. Le rôle d'un élu vis-à-vis des services varie-t-il en fonction de la collectivité ?

Si oui, pourquoi ?

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

7. Pensez-vous utile qu'un élu s'implique dans la gestion du personnel de la collectivité locale et en particulier dans :

- Le recrutement : Oui Non
- La notation, avancement : Oui Non
- Le management des agents : Oui Non
- Les conseils techniques aux agents d'exécution sur leur lieu de travail: Oui Non

III) LE RÔLE DES CADRES TERRITORIAUX

- Les fonctionnaires territoriaux doivent aider les élus à recueillir les informations, proposer des solutions techniques à mettre en œuvre ; puis une fois la décision prise, mettre en place les actions retenues. Ils participent à l'évaluation finale.

8. Êtes-vous d'accord avec cette répartition des tâches ?

9. D'après vous, les cadres doivent –ils plus s'impliquer dans des tâches relevant de la responsabilité des élus, comme :

- L'identification de problème ? Oui Non
- La prise de décisions ? Oui Non
- Pourquoi ?
- Si le cadre s'implique plus dans le processus décisionnel, est-il susceptible de passer pour « politisé » ? Oui Non
- Pourquoi ?

10. Pensez-vous que l'expertise technique détenue par des cadres est un élément qui risque d'orienter le choix des élus ?

11. Si oui, comment peut-on éviter ce dérapage possible ?

12. Le rôle d'un cadre varie-t-il en fonction de la collectivité locale qu'elle soit petite, moyenne ou grande ?

13. Si oui, pourquoi ?

14. Pensez-vous nécessaire qu'un cadre s'implique dans une fonction de représentation :

- Participation aux RDV de l'élu : Oui Non
- Participation aux réunions publiques : Oui Non
- Participation aux inaugurations : Oui Non
- Interview médiatique, presse, télévision, etc. Oui Non

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

IV) LE SYSTEME DECISIONNEL

- LES COMMISSIONS TECHNIQUES

Les commissions techniques des collectivités locales ont pour mission d'étudier techniquement les dossiers pour ensuite les soumettre à la commission permanente ou à la Direction Générale de la municipalité avant d'être présentés en assemblée plénière.

15. Ces commissions techniques ont – elles :

- Peu d'importance ? Oui Non

- Une certaine importance ? Oui Non

- Une grande importance ? Oui Non

16. Les cadres territoriaux participent-ils aux commissions ?

17. Leur présence est – elle utile ?

- DIRECTION DE LA COLLECTIVITE LOCALE

On sait que la relation Maire / Directeur Général des Services conditionne la bonne marche des services. A votre avis :

18. Le DGS doit – il être complètement identifié à l'action du Maire ? Oui Non

19. Est – il identifiable à un homme politique ? Oui Non

20. Pourquoi ?

- CABINET DU MAIRE

L'utilité du Cabinet est reconnue désormais par une grande majorité des collectivités locales.

21. Dans son fonctionnement, le Cabinet doit – il intervenir directement dans les services ? Oui Non

22. La communication doit – elle lui être forcément rattachée ?

23. Quelle est l'importance du Cabinet dans le processus décisionnel de la collectivité ?

24. L'importance, dans le fonctionnement de la collectivité, du Cabinet varie-t-elle avec la catégorie de la collectivité locale ? Oui Non

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

25. Pourquoi ?

V) L'EVOLUTION DU MANAGEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES

On parle beaucoup de la modernisation des services publics de l'Etat. De quelle manière pensez-vous que les collectivités locales s'y soient engagées :

26. Avant l'Etat

En même temps que l'Etat

Après l'Etat

27. Que pensez- vous de cette modernisation des collectivités locales ?

28. Cette modernisation est – elle indispensable à l'évolution de l'organisation des collectivités locale ?

29. Pourquoi ?

30. Pensez – vous possible qu'une collectivité locale soit dirigée « comme une entreprise ? ».

31. Pourquoi ?

32. On copie souvent l'exemple du secteur privé pour moderniser et dynamiser les collectivités locales ?

33. Est – ce une bonne chose ?

34. Les méthodes du privé peuvent – elles être reproduites dans les collectivités locales ?

35. Pourquoi ?

36. A votre avis, est – il plus facile d'introduire des méthodes de management privé dans les communes ?

37. Pourquoi ?

38. Certaines collectivités locales adoptent certains outils du privé à l'intérieur de leurs structures. Pensez- vous que cela soit utile et efficace, notamment concernant les démarches suivantes :

- La Direction participative par objectifs

- Le contrôle de gestion

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

- Le marketing public

- Le projet de service

- La gestion prévisionnelle des ressources humaines

- L'évaluation du personnel

- L'intéressement.

39. Ce management de type privé à l'intérieur des collectivités locales doit – il être à :

- L'initiative des élus

- L'initiative des cadres

- Pourquoi ?

40. Pour un nombre de plus en plus croissant d'élus et des cadres territoriaux, le système d'organisation actuel identifie trop le haut de la hiérarchie administrative à l'équipe politique en place. Que pensez- vous en place ?

41. Pensez – vous qu'une plus grande séparation du politique et de l'administration permettait une meilleure lisibilité du rôle de chacun ?

42. Si oui, de quelle manière cette séparation des rôles pourrait – elle se concrétiser ?

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

SOMMAIRE DES TABLEAUX

Tableau N°1 : Deux modèles de rationalité et de pilotage……..Pages 55

Tableau N°2 : Configurations organisationnelles selon Mintzberg (1982,1986)……. 143

Tableau N°3 : Typologies des mondes selon Boltanski et Thévenot (1991)…… 146

Tableau N°4 : La distinction administration du personnel/ développement des RH…..148

Tableau N°5 : Les modèles de Gestion des Ressources Humaines……..149

Tableau N°6 : Architectures – Types des systèmes d'informations……154

Tableau N°7 : Dix écoles de pensées en matière de formation des stratégies……..162

Tableau N°8 : Comparaison des typologies de Johnson et Mintzberg et al, en matière des stratégies de changement……166

Tableau N°9 : Correspondances entre les phases de la théorie de la traduction et les cinq approches explicatives du changement……201

Tableau N°10 : Les fondements d'un style de management polyphonique……203

Tableau N°11 : Réponses managériales aux préoccupations individuelles lors d'un processus de changement……218

Tableau N°12 : Les styles de management panoptique et polyphonique……221

Tableau N°13 : La distinction entre approche quantitative et qualitative……255

Tableau N°14 : Les paradigmes épistémologiques……264

Tableau N°15 : Les principes épistémologiques des différentes paradigmes adaptés de Perret et Séville, 2007……271

Tableau N°16 : Les hypothèses sous-jacentes à la nature de la connaissance produite.275

Tableau N°17 : Les positions épistémologiques des paradigmes positiviste, interprétativiste et constructiviste……281

Tableau N°18 : Le guide d'entretien……294

Tableau N°19 : Les objectifs des questions……306

Tableau N°20 :Le listing des entretiens menés lors de la phase exploratoire……309

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

Tableau N°21 : La synthèse de l'exercice de codage……316

Tableau N°22 : L'illustration d'un codage descriptif……316

Tableau N°23 : L'illustration de regroupement de codes descriptifs en méta code……318

Tableau N°24 : L'illustration du codage thématique consécutif à la collecte des données lors de la phase d'enquête et de contrôle……320

Tableau N°25 : Exemple de Marguerite sociologique……419

Tableau N°26 : Les contraintes et les attentes……427

Tableau N°27 : Les résistances……430

Tableau N°28 : Les discours informels types……431

Tableau N°29 : Les actions de résistances au changement……433

Tableau N°30 : Le type de baromètre du changement……435

Tableau N°31 : Les acteurs clés……438

Tableau N°32 : Les conflits…… 440

Tableau N°33 : Le tableau de bord des actions de conduite du changement……444

Tableau N°34 : Questionnaire du taux d'information……447

Tableau N°35 : Questionnaire de compréhension……449

Tableau N°36 : Questionnaire d'adhésion……451

Tableau N°37 : Questionnaire de participation……454

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr

SOMMAIRE DES SCHEMAS OU FIGURES

Figure N°1 : Typologie des rôles du département des Ressources Humaines……150

Figure N°2 : Le schéma rationnel de la prise de décision……..160

Figure N°3 : Le changement délibéré/ émergent……169

Figure N°4 : L'interaction contenu-contexte-processus……..187

Figure N°5 : Le modèle des cinq forces……..188

Figure N°6 : L'approche contextualiste……..234

Figure N°7 : Le modèle des cinq forces……..246

Figure N°8 : La contextualisation du chercheur……257

Figure N°9 : Le postulat de l'incertitude des situations de recherche……260

Figure N°10 : Les trois de recherche……261

Figure N°11 : Le mode de raisonnement et la connaissance scientifique……..284

Figure N°12 : L'articulation des modèles dans une perspective contextualiste……326

Figure N°13 : Le schéma heuristique de NVIVO N°1……..371

Figure N°14 : Le schéma heuristique de NVIVO N°2……..379

Figure N°15 : le schéma heuristique de NVIVO N°3……383

Figure N°16 : Matrice de criticité des risques……..457

Figure N°17 : Méthodologie de gestion des risques……..458

© 2015 Tous droits réservés.

doc.univ-lille1.fr