

L'IMPLICATION DE L'ENCADREMENT DANS LA GOUVERNANCE : UNE ETUDE EMPIRIQUE DES TENSIONS DE ROLES DES CADRES DANS UNE COLLECTIVITE TERRITORIALE

Florence NOGUERA Professeur des universités
Université Paul-Valéry Montpellier 3
Equipe de recherche CORHIS

Eric SCARAZZINI

Université Paul-Valéry Montpellier 3
Equipe de recherche CORHIS

Doctorant DBA sous la direction de Florence NOGUERA, professeur des universités
Université Paul Valéry Montpellier 3.

440 chemin du perairol 11570 CAVANAC

Téléphone : 04 30 34 62 52 – 06 26 16 21 13

Courriel : scarazzini.eric@neuf.fr

RESUME

La gouvernance des collectivités territoriales est fortement liée au leadership politique. C'est l'élu qui dirige, mais cet élu, maire ou président, prend-il ses décisions sous l'influence des réseaux ou par rapport aux analyses de son encadrement ? Quelle est l'implication de l'encadrement dans le processus décisionnel ? L'objectif de cette contribution est d'analyser les tensions de rôles vécues par les cadres des collectivités territoriales sur l'implication dans leur travail et leurs responsabilités.

Mots clés : Implication, gouvernance des collectivités territoriales, tensions de rôles des cadres, parties prenantes, leadership politique et d'expertise

ABSTRACT

THE IMPLICATION OF THE FRAMEWORK IN GOVERNANCE: AN EMPIRICAL STUDY OF THE TENSIONS OF ROLES OF THE MANAGERS IN A TERRITORIAL COLLECTIVITIE

The governance of local authorities with autonomy is strongly linked to political leadership. The elected representative manages, but does this elected representative, mayor or president, make his decisions under the influence of stakeholder or compared with the analyses of his frame. What is the implication of the frame in the decisions-making process? The purpose of this contribution is to analyze the role tensions experienced by managers about their implications in their work and their responsibilities.

Keywords: Implication, governance of territorial collectivities, role tensions of managers, stakeholders, political leadership and expertise leadership

L'IMPLICATION DE L'ENCADREMENT DANS LA GOUVERNANCE : UNE ETUDE EMPIRIQUE DES TENSIONS DE ROLES DES CADRES DANS UNE COLLECTIVITE TERRITORIALE

LES OBJECTIFS

Les collectivités territoriales depuis ces dix dernières années sont confrontées à d'importantes réformes qui impactent le management et plus particulièrement les managers publics. Dans un contexte de forte réduction budgétaire, la fonction publique territoriale doit comme les autres fonctions publiques réaliser des économies. En effet, celles-ci doivent faire face à la baisse des dotations de l'État, à l'augmentation des transferts de compétences, à la suppression de certaines ressources financières (baisse de taxes diverses), à la maîtrise des dépenses et à la diminution des effectifs. Si l'on considère la gouvernance des collectivités comme la mise en œuvre de dispositifs afin d'assurer une meilleure coordination des parties prenantes pour prendre des décisions consensuelles et lancer des actions concertées sur le territoire, les acteurs principaux que sont les élus et l'encadrement sont fortement mis à contribution. Pour Desmarais et Jameux (2004) « Dans les collectivités territoriales, l'influence de l'encadrement supérieur sur les décisions stratégiques et opérationnelles est de plus en plus manifeste ». Dans la réalité, de nombreux rapports d'activité émanant de collectivités territoriales, évoquent : un déficit de management à tous les niveaux qui se traduit par un manque de vision partagée, des lacunes dans la gestion des équipes d'agents liées à un manquement de compétences managériales de l'encadrement, un climat social qui s'est fortement détérioré, un manque d'implication des cadres, une insuffisance de pilotage stratégique et opérationnel des décisions, ce qui conduit à une gouvernance influencée par le leadership politique. L'objectif de cette contribution est d'analyser les tensions de rôles vécues par les cadres des collectivités territoriales sur l'implication dans leur travail et leurs responsabilités.

L'idée force est que dans les collectivités territoriales, le manque d'implication de l'encadrement dénature la qualité des décisions et favorise l'influence du leadership politique dans la gouvernance. La problématique centrale est d'étudier dans quelle mesure la mise en place d'un management collaboratif entre l'encadrement et les élus permettrait de dépasser les tensions de rôles vécues par les cadres des collectivités territoriales ?

A partir d'une étude empirique réalisée auprès d'une collectivité territoriale de 797 employés, la recherche se propose d'analyser les causes et les effets des tensions de rôles vécues par les cadres des collectivités territoriales sur l'implication et de réfléchir à des perspectives d'amélioration permettant un meilleur équilibre entre le leadership politique et d'expertise dans la gouvernance des collectivités territoriales.

L'ETAT DE L'ART

Le concept de gouvernance impose de nouveaux modes d'élaboration des politiques publiques, centrés sur la négociation et la coopération. La gouvernance dans les collectivités territoriales se caractérise par une séparation entre le politique et l'administratif (CGCT¹), le maire étant le chef de l'exécutif et constituant l'autorité territoriale à l'égard des agents territoriaux. Elle se définit comme la mise en place de processus de coordination et de régulation entre les différents acteurs élus, cadres, salariés de collectivités territoriales et les

¹ CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales (art L 2122-21 et L 2122-22 du CGCT)

parties prenantes (...). Pour caractériser et analyser la gouvernance dans les collectivités territoriales, nous mobiliserons la théorie des rôles. Cette théorie s'intéresse au comportement social et aux interactions sociales de l'individu au sein du groupe. Les tensions de rôle correspondent à des situations où l'individu éprouve de la difficulté à assumer son rôle. Celles-ci peuvent prendre la forme de la surcharge, du conflit de rôle, de l'incapacité de rôle ou de l'ambiguïté de rôle. S'inspirant de la typologie de Katz et Kahn (1966), on admettra qu'il y a tension de rôle lorsque la personne focale² perçoit : un nombre de rôles à exercer exigeant trop de temps (surcharge), des attentes incompatibles émises par un même émetteur (conflit de rôle intra-émetteur), des attentes issues d'émetteurs différents et qui sont incompatibles les unes avec les autres (conflit de rôle inter émetteur), un écart entre le rôle attendu et le rôle tel que le conçoit la personne focale en fonction de ses valeurs, intérêts, objectifs (conflit personne-rôle), des attentes incompatibles relatives à des rôles dans différents systèmes (conflit inter systèmes), une incapacité due à une absence de ressources personnelles, d'information, de moyen technique, d'autorité (incapacité), une ambiguïté au regard de la performance, des procédures ou de la planification en lien avec son rôle (ambiguïté). Les méta-analyses de Fisher et Gitelson (1983) et de Jackson et Schuler (1985) qui étudient les caractéristiques (variables organisationnelles et variables personnelles) ayant un impact direct sur les tensions de rôle (conflits et ambiguïtés des rôles) ont été la base de nombreuses recherches (Loubès, 1997 ; Perrot, 2001 ; Grima, 2004 ; Royal, 2007 ; Comméras et al., 2009...). Les travaux de M. Crozier et E. Friedberg (1977) nous permettront également de comprendre que le pouvoir des fonctionnaires s'appuie sur une multitude de sources : la maîtrise des relations avec l'environnement ; une position centrale dans les circuits de communication et une maîtrise, face au politique, des règles organisationnelles et juridiques. Ces théories et concepts permettront d'expliquer le manque d'implication de l'encadrement parfois sa soumission à l'autorité ainsi que sa perte d'autonomie et d'en déterminer les raisons.

LA METHODOLOGIE

Le projet de recherche, est une recherche-intervention à visée transformative, c'est-à-dire qu'il compose avec les acteurs en les impliquant dans la démarche de création de connaissances. Ce n'est pas une recherche sur les acteurs, mais avec les acteurs. La recherche-intervention est caractérisée par « des pratiques de recherche qui couplent et alternent la recherche en entreprise (*in vivo*) et le travail en laboratoire (*in vitro*) » (Savall et Zardet, 2004). Cette recherche-intervention s'appuie sur une étude empirique menée auprès d'une collectivité territoriale de 797 agents. 33 entretiens semi directifs de 1h30 à 2h ont été conduits auprès de membres de l'encadrement, du comité de direction, des employés, des élus, des personnels du cabinet du maire et des représentants syndicaux soit au total 40 personnes interviewées. Ces entretiens ont été complétés par une analyse de documents internes : rapports d'audit et rapports de la cour régionale des comptes. L'utilisation de plusieurs techniques de collecte des informations a permis une triangulation des données.

LES RESULTATS

Pour 60 % des personnes interrogés, il apparaît que les cadres souffrent d'une insuffisance de compétences managériales et de gestion des ressources humaines ce qui entraîne des

² L'individu vers qui convergent des attentes de rôle provenant d'émetteurs qui l'entourent.

problème d'adéquation formation-emploi. Un deuxième résultat, porte sur le système de gestion des carrières, il apparaît pour 88 % des personnes interrogées que les recrutements se font le plus souvent par cooptation, ce qui entraîne une démotivation des agents qui s'impliquent, qui passent les concours et qui n'obtiennent aucune progression dans leur emploi.

Ces variables personnelles et organisationnelles génèrent des tensions de rôles qui se traduisent par un désengagement ou un manque d'implication de l'encadrement avec des conséquences sur le fonctionnement de la collectivité notamment en termes d'absentéisme.

Pour un tiers de l'échantillon, la gouvernance se caractérise par un fort leadership politique.

Un tiers des agents interrogés pensent qu'il est très difficile de mettre en place un management collaboratif entre les cadres et les élus et pour un autre tiers il semble que les cadres de la collectivité n'ont pas de leadership.

LES APPORTS DE LA RECHERCHE ET IMPLICATIONS

De nombreux fonctionnaires constatent les mêmes faits au sein de leurs collectivités. Une enquête quantitative auprès des personnels de structures de tailles différents permettra de déterminer si le manque d'implication de l'encadrement s'applique seulement à la collectivité étudiée ou à l'ensemble des collectivités territoriales (contingence générique). Plusieurs actions seront proposées pour réduire les dysfonctionnements liés aux tensions de rôles. En premier lieu, une meilleure clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance permettrait de réduire ces tensions. En second lieu, la participation plus active des cadres territoriaux au processus décisionnel lors de changements organisationnels permettrait d'améliorer l'articulation entre leadership politique et leadership d'expertise (mise en place des réformes, exemple la loi Notre). Enfin, la mise en place d'un système de GRH rénové, garantissant le reclassement des agents et surtout une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux à l'occasion des entretiens annuels professionnels, permettrait de réduire les tensions de rôle et renforcer l'implication

BIBLIOGRAPHIE

- ARGYRIS C., « Savoir pour Agir », Dunod, Paris, (2012).
- BERNOUX P., « la sociologie des organisations » éditions du Seuil (2009)
- BONNET M. et PERON M., « Qualimetrics Intervention-Research », Sage Encyclopedia of Action-Research, (2014)
- CAPPELLETTI L., « Collectivités locales : des pistes pour faire mieux avec moins » Les Echos (4 janvier 2016) – Page 10
- COMMEIRAS, N., LOUBES, A. et FOURNIER, C. (2009), Les effets des tensions de rôle l'implication au travail : une étude auprès des managers de rayon, *Management international*.
- CROZIER M. et FRIEDBERG E., « l'acteur et le système » éditions du Seuil (1977).
- DESMARAIS C. et JAMEUX C. (2004), Politique et Management public, Vol 19, N°3, pp 101-119
- DUPORT M., « L'exercice du leadership en chine : enjeux et mutations », Le leadership, Recherches et pratiques (NOGUERA F., PLANE J.M.) (2016)
- FREEMAN E., « Stategic Management: a Stakeholder Approach » (1984)
- KATZ, D. et KAHN, R.L. (1978), *The Social Psychology of Organizations*, Wiley, New York.

MILGRAM S., « soumission à l'autorité » - éditions Calmann-Lévy (1994)
MINTZBERG H., « le management – voyage au centre des organisations » éditions Eyrolles (2010)
NOGUERA F. et PLANE J.M., (04/2016), Le leadership – Recherche et pratiques, Vuibert, Paris
NOGUERA F., « Management du temps de travail » Dunod (2006)
PETER L.J. et HULL R. « Le Principe de PETER » éditions William Morrow and Company (1969) – éditions Librairie Générale Française, pour la traduction (2011)
PLANE J.M., 2012, théorie et management des organisations, 3^{ième} édition, Dunod Paris
PLANE J.M., 2015, théories du leadership, Dunod Paris
PORTER L. LAWLER E., “Managérial attitudes and performance” (1968)
ROCHEBLAVE-SPENLE, A.M. (1969), *La notion de rôle en psychologie sociale*, PUF, 2^{ème} éd.
SAVALL H., ZARDET V., « Recherche en sciences de gestion : Approche qualimétrique - observer l'objet complexe », Economica, Paris, 2004
SAVALL H., ZARDET V., BONNET M., (2009), Management socio-économique – une approche innovante, Economica, Paris
vol. 13, n°4, p. 73-89.
WORLEY C.G, ZARDET V., BONNET M., SAVALL A., (2015), Becoming agile, Jossey-Bass, USA