

UNE ÉVALUATION DES STRATÉGIES DE MODERNISATION DE LA GRH PAR L'ÉVOLUTION DE LA FONCTION D'ENCADREMENT : UNE ENQUÊTE DANS 7 VILLES MOYENNES

Céline DESMARAIS

ATER, Université de Savoie
Laboratoire LAREQUOI, UVSQ.

Introduction

L'idée de "moderniser l'administration" n'est pas nouvelle. Déjà Napoléon 1^{er} l'avait soulevée. C'est, cependant, dans les années quatre-vingts que la nécessité de réformer les organisations publiques est devenue un leitmotiv récurrent qui resurgit périodiquement sur le devant de la scène médiatique.

Les stratégies visant à transformer le management public affichent alors des ambitions élevées : transformer les comportements, faire évoluer la culture, insuffler un nouvel esprit de responsabilité et d'efficacité... Après 20 ans d'expériences foisonnantes, le bilan est cependant mitigé. Au-delà de la simple mise en œuvre formelle, l'inscription des outils dans les pratiques n'est pas évidente. Ceux-ci ont-ils été le support d'expériences récréatives et sans lendemain ? Ont-ils masqué la pérennité de fonctionnements bureaucratiques ? Ont-ils transformé en profondeur les pratiques et les comportements ?

Dans les villes, c'est essentiellement après la décentralisation, que le souci de réformer l'administration a vu le jour. Les mairies s'étaient volontairement tenues à l'écart des changements des années 60-70. La situation a ensuite été inversée. Au contraire, aujourd'hui, les mairies sont souvent considérées comme un exemple à suivre. Pourtant, l'analyse des effets de la modernisation aboutit à des constats parfois contradictoires. En 1995, un dossier de *La Gazette des Communes*¹ sur la modernisation managériale laisse entendre qu'à l'enthousiasme des années 80 pour le management succède désormais une approche plus modérée, voire critique. La réalité des apports des démarches de changement managérial dans la gestion des mairies y est mise en doute. Les dirigeants territoriaux témoignent d'un certain désenchantement envers l'application de démarches jugées "coûteuses". Mais en revanche, ils estiment tout retour en arrière impossible. Après une période où coexistaient enthousiasme démesuré et rejets violents, vient un pragmatisme sensiblement désabusé, qui conduit à relativiser les hypothèses fondamentales des outils porteurs de la vague de rationalisation, mais n'exclut pas une inscription durable dans les pratiques.

Cette situation des villes au regard de la modernisation pose la question de l'inscription dans les pratiques des démarches ainsi engagées. Quel crédit accorder aux satisfecit, parfois tonitruants, des promoteurs de démarches de changement ? Assiste-t-on à l'émergence d'un modèle original d'organisation conciliant les prescriptions managériales et les particularités du contexte municipal ?

Cette communication se propose d'apporter une contribution au débat récurrent sur les effets des stratégies de modernisation par la GRH à travers une analyse des transformations de la fonction d'encadrement. ***En effet, la fonction d'encadrement est au cœur des processus qui permettent aux démarches de modernisation de se diffuser dans les organisations et d'exercer des effets concrets.*** Les dirigeants sont fréquemment à l'origine de l'intention de transformation et de l'impulsion du changement. Mais l'impact et la pérennité des démarches dépend également du rôle joué par la hiérarchie intermédiaire.

Nous montrerons, dans un premier temps, l'intérêt d'une analyse des transformations des rôles des encadrants, acteurs qui à l'instar des petites catégories de la fonction publique font l'objet de peu de recherches et sont mal connus. Nous développerons, dans une seconde partie, les résultats d'une recherche empirique analysant les effets des stratégies de modernisation sur les rôles des encadrants, dans sept villes moyennes.

1. *Les freins au changement dans les collectivités locales*, n°1331/41 octobre 1995.

1. Le problème récurrent des effets en profondeur des stratégies de modernisation par la GRH engagées dans les organisations publiques.

Les stratégies de modernisation de la gestion des ressources humaines des villes se sont notamment caractérisées par l'introduction plus ou moins cohérente d'outils de gestion des ressources humaines ambitionnant de réformer le management. Pour autant, les constats empiriques réalisés sur leurs effets sont contradictoires (1.1). Les évolutions de la fonction d'encadrement peuvent alors constituer un indicateur pertinent de la nature des changements organisationnels susceptibles de se produire (1.2).

1.1 Les stratégies de modernisation par la GRH dans les organisations publiques ont des effets incertains

Dans les organisations publiques et les villes en particulier, les stratégies de modernisation de la GRH ont des objectifs ambitieux. Cependant leurs effets sont incertains.

1.1.1 Des objectifs ambitieux

Contraintes de faire davantage dans un contexte où les moyens se réduisent, les organisations publiques se tournent vers le management pour améliorer l'efficacité des services rendus et développer de nouveaux systèmes de légitimation (Burleau et Laufer, 1980). La plupart des villes ont ainsi multiplié les innovations managériales. Celles-ci sont porteuses de mots d'ordre qui supposent l'apprentissage de nouveaux comportements de la part des agents publics :

- **La responsabilisation.** Cette idée motrice de la modernisation a fait l'objet d'un lent processus de sédimentation dans les institutions et dans la culture des organisations publiques (Chaty, 1997). Elle se traduit par l'accent sur la délégation des responsabilités et la décentralisation des structures. Responsabiliser suppose ainsi de transformer la gestion traditionnelle par les moyens en une gestion par les objectifs. Cela va de pair avec une réduction de la hiérarchisation interne (Louart 1997) et un accent sur la flexibilité des structures.

- **La participation.** Ce principe est souvent présenté comme la solution aux dysfonctionnements de la bureaucratie. Il renvoie à un modèle managérial qui relie la performance des acteurs à leur capacité de négociation. Mais la participation a également une dimension politique. Alors que la bureaucratie assure la mise en œuvre de la politique choisie par l'électeur à travers la diffusion des décisions par la hiérarchie, le management participatif est sensé permettre la réalisation du principe démocratique par l'association active de l'usager à la marche des services publics. Elle permet la création d'une forme de démocratie directe qui succéderait à la démocratie représentative. Dans une telle perspective les fonctionnaires sont un relais privilégié des besoins du citoyen (Marsaud, 1996).

Dans les villes, la diffusion de ces principes de gestion a été le plus souvent réalisée par l'intermédiaire du renouvellement et de la refonte de l'instrumentation de gestion et notamment de GRH.

1.1.2 Des moyens : des démarches incrémentales par la rénovation de l'instrumentation de gestion

Les outils de gestion sont au cœur des stratégies de modernisation de la GRH engagées par les organisations publiques. L'instauration de nouvelles relations par des modifications de structure est souvent insuffisante à produire des transformations et doit être relayée par l'instrumentation de gestion (David, 1995). Dans le contexte public, le souci de maintenir l'équilibre social conduit à privilégier des démarches incrémentales et instrumentées. La vague de rationalisation se traduit par le déploiement simultané dans les organisations d'une palette de nouveaux outils de gestion.

Nous définissons l'outil de gestion comme « *une formalisation de l'activité organisée, de ce qu'elle est ou de ce qu'elle sera, ou encore de ce qu'elle devrait être* » (Moisdon, 1997, p. 7). L'outil de gestion, dans une approche instrumentale, est parfois perçu comme relevant de la simple intendance (Gilbert, 1996). Le postulat implicite est que "l'organisation suivra". Mais la

rencontre entre outil et organisation est, de fait, souvent problématique. Les outils ne concrétisent pas la volonté des dirigeants de manière magique. Ils induisent des processus complexes d'apprentissages croisés, dont les effets définitifs ne sont pas donnés.

Dans les villes, le passage d'une approche administrative de la gestion du personnel à une approche managériale de la gestion des ressources humaines se traduit par la reconfiguration et l'activation d'instruments traditionnels que sont la formation, la rémunération, et la gestion des carrières, ainsi que par la diffusion de nouveaux outils tels que l'appréciation (Priol, 1996). La désignation du service spécialisé par le terme service ou direction des "ressources humaines" et non plus "du personnel" est alors, la plupart du temps, corrélée avec l'introduction de nouveaux outils de gestion qui apparaissent par "grappes" (Crozet, 1997). La direction des villes tend ainsi à reconnaître les avantages d'une gestion des ressources humaines, d'essence stratégique et participative, visant à accroître la motivation des agents. Cependant, l'introduction de ces nouveaux outils dans le contexte des villes ne suffit pas à transformer de manière magique les comportements des acteurs. Les constats réalisés sur leurs effets sont divers et contradictoires.

1.1.3 Des effets incertains

Malgré l'importance des ambitions affichées par les stratégies de modernisation, les constats réalisés en ce qui concerne leurs résultats sont mitigés.

Les démarches de gestion des ressources humaines engagées semblent échouer à instaurer l'individualisation des parcours professionnels tout autant qu'à améliorer l'intégration des actions :

- **Le statut permet en théorie d'adopter une gestion individualisée des déroulements de carrière et des rémunérations.** Cependant, dans les villes, la plupart des tentatives d'individualisation se soldent par un échec. Le déroulement de carrière est le plus souvent réalisé de manière égalitaire. L'intéressement lié aux résultats demeure l'exception alors qu'il est souhaité par les directeurs de ressources humaines (Desmarais, 1998). Ces faits conduisent certains auteurs à formuler l'hypothèse selon laquelle un ensemble de facteurs conduit à limiter les effets des pratiques de différenciation au sein des organisations publiques (Verrier, 1989).

- **Aussi, le management des hommes est-il essentiellement centré sur des pratiques de mobilisation.** Celles-ci ont pour objectif d'agir sur la satisfaction, la motivation et l'implication des individus tout en améliorant les caractéristiques du système décisionnel de l'organisation. Cette mobilisation est recherchée à travers un "soft management", qui ambitionne d'agir sur les comportements, sans transformation profonde de la structure et des pratiques de gestion. L'absence d'articulation entre les pratiques participatives et les enjeux et décisions importants de l'organisation conduit alors à des pratiques superficielles qui peinent à transformer l'organisation (Crozet, 1998).

Certains chercheurs ont ainsi observé un important décalage entre les stratégies de modernisation affichées et les pratiques observables. Cependant, d'autres observateurs s'accordent au contraire sur le constat d'une réelle transformation des principes de gestion des villes, depuis environ une dizaine d'années.

C. Soldano (2000) estime ainsi que la modernisation des années 90, au contraire des vagues de rationalisation 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 territoriaux en ascension qui veulent démontrer leurs compétences professionnelles de management, pour conforter leur statut. Ceux-ci mettent en œuvre des stratégies de carrières qui passent par l'appropriation des dogmes managériaux.

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 liens étroits entre maires et dirigeants territoriaux, autour d'une légitimité renforcée de ces derniers, débouche en effet sur une coproduction de l'action publique.

Face à la divergence des positions affichées, la question qui se pose est celle de la réalité des transformations organisationnelles suscitées par les stratégies de modernisation. Pour apporter une contribution à ce débat récurrent, nous avons choisi d'analyser les transformations de l'organisation à travers la fonction d'encadrement. Les encadrants constituent en effet un échelon majeur de la propagation des changements dans l'organisation. Dans une certaine mesure, les encadrants « sont l'organisation elle-même, participant à l'élaboration, mettant en œuvre, entretenant ses principes et ses normes de fonctionnement » (Benguigui, Griset et Montjardet, 1978, p. 14).

1.2 L'intérêt d'analyser les conséquences des stratégies de modernisation à travers la fonction d'encadrement.

Nous avons choisi de désigner la population analysée à travers le terme "d'encadrants". À travers cette désignation, notre intention est de distinguer des "cadres" la population étudiée. Les cadres sont traditionnellement définis comme ceux qui participent à l'exercice du pouvoir, détiennent des responsabilités et possèdent un niveau de formation supérieur à celui détenu par les autres travailleurs (Garsou et Van den Hove, 1982). La notion de cadre sous-entend l'existence d'une figure sociale, assimilée, dans les organisations publiques, aux fonctionnaires de catégorie A².

Le terme d'encadrant fait a contrario référence à la segmentation anglo-saxonne entre "décideurs", "experts" et "encadrants" (Dietrich, 1999). Il renvoie à l'exercice d'une responsabilité managériale. Il suppose un découpage organisationnel des attributions. Les encadrants sont donc des acteurs chargés d'encadrer une équipe, une unité, un service ou un ensemble de services, mais qui n'appartiennent pas à la direction générale. Le terme englobe une population hétérogène en termes sociologiques, professionnels ou statutaires. Nous avons exclu du champ de notre recherche l'encadrement supérieur, dont la position est spécifique, et les "experts" n'ayant pas de responsabilités d'encadrement.

L'encadrement est au cœur des stratégies de modernisation. C'est pourquoi il est possible de réaliser une évaluation de leurs effets à travers une analyse des transformations affectant les rôles des encadrants.

1.2.1 Les encadrants sont à la fois acteurs et objets des stratégies de modernisation, qui supposent une déstabilisation de leurs rôles

Dans les organisations publiques, comme dans les entreprises, les démarches de modernisation mettent la fonction d'encadrement en première ligne³. Mettre l'accent sur la place centrale des encadrants dans la réalisation des transformations managériales est en effet devenu un lieu commun. L'idée selon laquelle la "résistance au changement des cadres" serait une des causes essentielles de l'échec des réformes est couramment avancée. Les cadres sont ainsi soupçonnés de développer des stratégies personnelles qui entravent le changement. Mais plus que cela, l'impact et la pérennité des démarches engagées dépend largement des attitudes qu'ils développent vis à vis de la modernisation (Bartoli, 1997). Les transformations sont moins rapides et moins profondes que prévu quand les encadrants ne sont pas au cœur de leur diffusion (Létondal, 1997).

Réciproquement, les mots d'ordres de la modernisation que les encadrants sont chargés de diffuser, tels que la responsabilisation, la participation ou la prise en compte de l'usager, ont pour conséquence immédiate une déstabilisation de leurs rôles. Projets de services, gestion des

2. La catégorie A correspond aux emplois accessibles par concours externe aux Bac+3, la catégorie B aux emplois de niveau bac et la catégorie C couvre les autres emplois.

3. Pour l'analyse de ce phénomène et de ses implications dans les entreprises, voir notamment Trouvé, 1998.

compétences, appréciation du personnel, sont par exemple des outils qui supposent l'existence d'un "nouvel encadrant". Celui-ci piloterait la performance de son équipe, motiverait les agents de son service en différenciant leur contribution et serait responsable des résultats de son service... « *New public management requires new public managers* » (Reichard, 1996).

Les démarches de modernisation doivent métamorphoser les rôles pour exercer un effet en profondeur sur les pratiques et les comportements. La transformation des organisations publiques ne peut avoir lieu sans ce passage obligé, faute de quoi, derrière l'agitation liée à de nouvelles pratiques, ne demeurerait que la permanence des comportements et des règles.

C'est pourquoi l'analyse des lignes de rupture et les points de stabilité qui caractérisent la fonction d'encadrement des villes nous paraît constituer une évaluation des résultats des stratégies de modernisation engagées.

1.2.2 L'apport du concept de rôle à l'analyse de la fonction d'encadrement

Pour cela, nous avons choisi d'appréhender les transformations de la fonction d'encadrement par l'intermédiaire du concept de rôle. La notion de rôle est d'usage courant, sans être pour autant facile à définir. Les définitions du concept de rôle dépendent des conceptions de l'organisation qui les sous-tendent. En effet, on peut opposer deux approches :

• Une approche fonctionnaliste du rôle qui en fait un système de contraintes émanant de la structure formelle de l'organisation.

L'approche fonctionnaliste des rôles part du statut et de la structure sociale pour arriver aux conduites (Beauvois et Oberlé, 1995). Le statut s'analyse comme un ensemble de droits et d'obligations, socialement déterminés (de Coster, 1992). Linton (1945) définit ainsi le rôle comme « *l'aspect dynamique du statut* ». Cette approche comprend les conduites humaines comme la réalisation de modèles de normes propres à une culture donnée. Le statut de la personne détermine totalement son rôle. En conséquence, la distinction entre statut et rôle est de pure forme. Cela revient à rattacher les conduites aux modèles d'action normatifs produits par la société. Merton (1957) a ajouté à cette approche la notion de "role-set", selon laquelle une position sociale implique plusieurs rôles associés, en fonction des positions des autres acteurs sociaux. Cela conduit à une certaine ambivalence des rôles.

Dans une conception fonctionnaliste, les rôles professionnels sont un ensemble de fonctions de l'organisation : planifier, organiser, coordonner, commander et contrôler (Fayol, 1916). Cette conception des rôles diffuse une image rationnelle et ordonnée de l'encadrant. Dans l'organisation, le comportement des encadrants est alors dicté par le modèle d'organisation, les personnalités n'ayant qu'une action d'amendement du modèle.

Pour le chercheur, une telle conception conduirait à voir dans les rôles une simple émanation des prescriptions formelles émanant des gestionnaires de l'organisation. L'adoption d'une telle perspective supposerait alors de rechercher si les principes de la modernisation se traduisent dans les systèmes de prescriptions formels. Mais elle omettrait des éléments fondamentaux :

- l'influence majeure des interactions informelles sur les rôles ; Les structures sont partiellement le résultat de luttes pour le contrôle et l'influence à l'intérieur de l'organisation. Les membres de l'organisation peuvent subvertir les rôles (Ranson et al, 1980). Négliger cet aspect risque de conduire à des explications appauvries ;
- la capacité des acteurs à traduire et transformer les attentes dont ils font l'objet ;
- l'influence des éléments d'identité et d'appartenance extérieurs à l'organisation sur la définition interne des rôles.

Une approche interactionniste qui définit le rôle comme une émanation des interactions informelles entre les acteurs

L'approche interactionniste part des actions individuelles élémentaires pour expliquer les phénomènes sociaux. Ces approches voient le système social comme un lieu d'affrontement

entre les acteurs et d'entrelacement des stratégies individuelles. Dans ce modèle, le concept de rôle part du niveau de la personne sociale (Stryker et Statham, 1985). Pour Bales (1950), ce sont les rôles adoptés par les uns et les autres, dans le cadre de groupes informels, qui vont déterminer la structure des statuts. Les personnes entrent en interaction avec des "définitions de situations", conceptions de ce que les autres vont être et faire. Celles-ci peuvent être modifiées dans l'interaction et produisent des attentes de comportement. Cette approche privilégie les attentes subjectives communiquées et construites par les acteurs sur les arrangements structurels objectifs, et notamment le statut ou la position des personnes.

Dans une telle approche, les rôles professionnels se déduisent des activités observables, selon une méthodologie popularisée par Henry Mintzberg (1984). L'image de l'encadrant qui est alors produite est celle d'un homme de communication et d'image, d'un manager spontané, actif, volontaire et peu structuré, tel un surfeur glissant sur une vague d'événements et de décisions (Davoine, 1999), très éloignée de l'action managériale hyper-structurée de l'approche fonctionnaliste.

Adopter un tel point de vue dans notre recherche nous conduirait à déconnecter les rôles des encadrants de la prescription managériale. Dans le cadre de notre problématique, cela laisserait supposer qu'il est vain de vouloir relier la modernisation de la GRH dans les villes et les pratiques des acteurs.

Les deux approches, fonctionnaliste et interactionniste, des rôles induisent chacune des biais quant au positionnement du chercheur par rapport à l'objet étudié. Elles privilégient un facteur explicatif plutôt qu'un autre, ce qui conduit à des explications abusivement simplifiées des phénomènes expliqués (Bouchiki, 1990). Aussi nous a-t-il semblé nécessaire d'adopter une conception alternative des rôles qui permette une prise en compte simultanée des aspects formels et informels de l'organisation, mais aussi de la structure sociale qui sous-tend les conduites des acteurs et qui sont porteuses d'attentes de rôles. ***Aussi, nous sommes-nous tournée vers les modèles sociologiques tentant de dépasser la dualité entre individu et structure.***

• ***Afin de dépasser cette opposition, il est possible de développer une conception alternative du rôle, rattachée au modèle de la structuration sociale développé par Giddens (1987)***

Les travaux de Giddens offrent un cadre privilégié pour concevoir l'action organisée. En effet, ils sont centrés sur le dépassement du dilemme entre objectivisme et subjectivisme, entre théories de la contrainte sociale et celles de l'acteur. Giddens dépasse ce dualisme en proposant une reconstruction fondée sur le concept de dualité du structurel⁴. Giddens définit le structurel comme « *les règles et ressources engagées de façon récursive dans la reproduction des systèmes sociaux* » (1987, p. 444). Le structurel ne désigne pas des éléments objectifs et concrets qui seraient indépendants de la subjectivité des personnes, mais des éléments qui sont « *hors du temps et de l'espace, à l'exception de leur actualisation sous la forme de traces mnésiques* » (1987, p. 74). Il passe donc par la connaissance qu'ont les acteurs des règles, pratiques sociales organisées et conditions de production de ces pratiques.

Cela conduit à une définition du rôle comme « *un ensemble de représentations partagées et de relations d'interdépendance, attachées à une position dans l'organisation* ». L'évolution des rôles n'est pas appréhendée dans une perspective déterministe ni intentionaliste mais comme la conséquence de phénomènes de structuration jamais achevés qui font intervenir les individus, le système de gestion, et l'organisation (Bouchiki, 1990). Cette définition met l'accent sur plusieurs aspects fondamentaux du concept de rôle :

• les rôles organisationnels se construisent dans l'interdépendance des positions. Ils sont à la fois une émanation des ressources et contraintes structurelles et des interactions entre les acteurs,

4. Le traducteur de l'ouvrage *La constitution de la société*, (Giddens, 1987) emploie le terme de structurel pour traduire le terme structure employé dans un sens abstrait et global, par opposition à une "structure" concrète qui serait observable. Cet usage étant généralisé parmi les auteurs francophones ayant cité l'œuvre de Giddens, nous l'emploierons également.

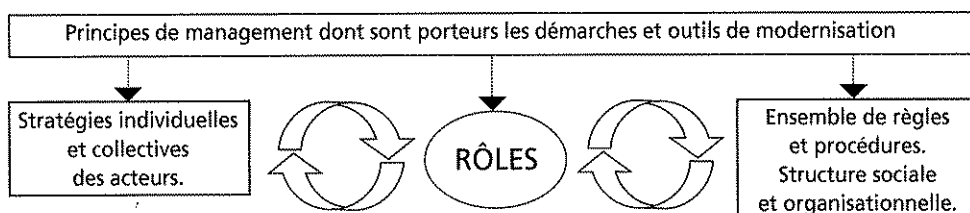
- Les rôles sont essentiellement le produit de représentations partagées de la réalité organisationnelle.

L'approche de la fonction d'encadrement à travers le concept de rôle se traduit donc par un ensemble de conditions de l'accès au terrain et de l'interprétation des observations réalisées. **Le rôle, considéré dans une perspective structurationniste, situe la fonction d'encadrement au cœur des processus de structuration qui construisent l'action, en même temps qu'ils produisent et reproduisent le structurel. Cette modélisation a des conséquences sur :**

- **La problématique de recherche** qui nous conduit à confronter l'observation des rôles à la fois aux principes diffusés par les doctrines de la modernisation, aux règles de fonctionnement émanant des systèmes de gestion et aux stratégies des acteurs et des groupes.

- **Des éléments de méthodologie** : l'approche empirique des rôles dépend en effet du cadre d'analyse sélectionné. L'observation des situations de travail propre à l'approche activité, fait partiellement abstraction du rattachement organisationnel des acteurs. Par ailleurs, l'approche par le modèle de la structuration, met l'accent sur l'influence des représentations et des rationalisations de l'action sur la construction partagée des rôles. C'est pourquoi nous avons choisi d'appréhender les rôles à partir des discours croisés des différentes catégories d'acteurs en interaction.

Figure 1 - Système d'inscription des rôles des acteurs en contexte de modernisation.



À l'issue de cette clarification conceptuelle, l'évaluation des stratégies de modernisation de la GRH des villes suppose une démarche de recherche à plusieurs niveaux. Nous exposerons dans la partie qui suit les objectifs et les conditions d'une recherche ayant pour objectif l'analyse des effets de la transformation de l'instrumentation de GRH sur les rôles des encadrants.

1.3 Une enquête auprès de 7 villes moyennes

La recherche que nous allons présenter ci après a eu pour objectif de confronter l'effectivité des évolutions de la fonction d'encadrement aux prescriptions diffusées dans les organisations publiques, avec une double perspective :

- **une perspective descriptive.** Il s'agissait de caractériser les rôles des encadrants territoriaux, population mal connue. Les prescriptions dont les stratégies de la modernisation de la GRH sont porteuses s'incarnent-elles dans ces organisations à travers des transformations effectives de la fonction d'encadrement ?
- **une approche explicative et compréhensive.** Il s'agissait de caractériser un éventuel lien entre les transformations observées des rôles de l'encadrement et les modifications des systèmes de gestion des ressources humaines. Les systèmes de gestion ont-ils absorbé les nouvelles prescriptions concernant l'encadrement public, en lien avec les multiples démarches de modernisation conduites dans les villes ? Ont-ils un effet, positif ou négatif, sur l'évolution de la fonction d'encadrement ?

1.3.1 La démarche de recherche

Afin de répondre à ces interrogations, nous exposerons les résultats d'une recherche, menée sous la forme d'études de cas, d'avril 2000 à février 2001, dans 7 villes moyennes caractérisées par l'existence des démarches de modernisation affectant la gestion des ressources humaines.

Cette enquête a mobilisé trois sources d'évidence :

- des documents actuels et archives, portant essentiellement sur les aspects RH du système de gestion,
- une observation "flottante" non systématique, susceptible d'apporter des éclairages complémentaires sur les données collectées,
- 160 entretiens réalisés auprès d'acteurs divers, parties prenantes de la relation hiérarchique - dirigeants (13), encadrants (93) et agents (39) - ou non - élus (6), délégués syndicaux (9), afin de croiser les rationalités dans une perspective multi-acteurs.

1.3.2 Le terrain de l'enquête

Les sept villes de la base d'observation seront désignées dans les analyses qui suivent par une lettre de l'alphabet. Elles ont une population comprise entre 30 et 150 000 habitants. Les équipes qui les dirigent sont d'appartenance politique variée. Leur point commun réside dans la rénovation ou la transformation récente de l'instrumentation de GRH. Dans chacune d'entre elles, les entretiens se sont attachés à croiser les représentations d'acteurs de positions diverses. Parmi ces acteurs, les encadrants constituent une population hétérogène, qui regroupe trois catégories :

- **les directeurs** représentent l'échelon immédiatement au dessous de la direction générale. Ils constituent un niveau de responsabilités assez clairement délimité dans les villes. Ce niveau est occupé par des titulaires de grade qui varient en fonction de la taille de la ville mais qui le plus souvent appartiennent à la catégorie A ;
- **les encadrants intermédiaires** se situent entre le niveau n + 1 et celui de directeurs. Ceux-ci sont amenés à encadrer des encadrants ;
- **les encadrants de proximité** (ou n + 1) encadrent une équipe d'agents non encadrants. Ils sont donc chargés de guider la mise en œuvre des aspects opérationnels. Cette catégorie comprend aussi bien des cadres A, essentiellement dans les services administratifs, que des encadrants de catégorie C essentiellement dans les services techniques.

Tableau 1 - niveau d'encadrement en fonction de la catégorie statutaire.

catégorie / niveau d'encadrement	A	B	C	TOTAL
directeur	27	3	0	30
intermédiaire	11	16	6	33
proximité	11	9	10	30
TOTAL	49	28	16	93

La représentativité statistique de notre base d'observation par rapport à une population mère identifiée n'a pas été recherchée. Par de nombreux aspects (les pourcentages d'encadrants et de non encadrants, la nature des acteurs...), elle ne respecte pas la répartition initiale des acteurs dans les villes. Pourtant cette base d'observation est relativement représentative de certains équilibres des villes : répartition par secteurs d'activités, par genres... La base d'observation ayant été présentée, dans la partie qui suit nous allons montrer que les rôles des encadrants et le succès des stratégies de modernisation par la GRH sont, en effet, intimement liés.

2. Un blocage des stratégies de modernisation de la GRH, lié à la dualité des représentations de l'encadrement

L'observation des rôles des encadrants montre que la transformation des pratiques managériales atteint essentiellement les niveaux supérieurs de l'organisation, tandis que l'encadrement intermédiaire et de proximité continue à exercer des rôles traditionnels (2.1). Il existe un lien

réciroque entre la nature des rôles des encadrants et les conditions de la contextualisation des nouveaux outils de GRH implantés dans les villes (2.2). En conséquence, c'est à travers une réflexion partagée sur les rôles et positions des encadrants que les villes pourraient donner de l'efficacité aux stratégies de modernisation qu'elles conduisent (2.3).

2.1 Un constat : l'évolution des rôles est effective, mais limitée aux franges supérieures de l'encadrement

2.1.1 Une évolution effective

Dans les villes de la base d'observation, on observe l'émergence de nouveaux rôles des encadrants qui marquent une rupture forte avec les rôles traditionnels.

- Le **rôle de traduction** 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 de l'encadrant sur les consignes règles ou objectifs qu'il traduit en fonction de son expérience du terrain et de son expertise du domaine d'activité.

- Le **rôle de maîtrise** des externalités se traduit par le contrôle de l'adéquation de ce qui sort d'un service ou de la collectivité, à différentes exigences en terme de forme, d'image, de qualité, d'efficacité.... A contrario du modèle bureaucratique, caractérisé par un repli sur soi des organisations, les villes se préoccupent de plus en plus des effets externes de leur action et de la satisfaction des "clients, usagers" et du management de la "citoyenneté". Cela se traduit par l'émergence d'un nouveau rôle de l'encadrement, centré sur la maîtrise des effets sur l'extérieur de l'organisation des actions menées dans les services.

- Le **rôle de pilotage relationnel** se rapproche du traditionnel rôle social du cadre, et consiste à établir diverses liaisons informelles qui amendent la rigidité des procédures décisionnelles. Dans le cadre de la relation hiérarchique, il se traduit par une détente spectaculaire des relations qui a été observée dans les villes dès les années 80 (Hodara et Batte, 1987 ; Bossé, Charrier et Rutten, 1988). On est aujourd'hui loin du modèle bureaucratique caractérisé par une faiblesse endémique des relations hiérarchiques. Ce rôle est aujourd'hui jugé indispensable à la motivation des collaborateurs. Dans le cadre des relations avec d'autres services ou administrations, il favorise la communication et le partenariat.

- Le **rôle d'adaptation des moyens** consacre également une mutation des rôles de gestion des encadrants, malgré le caractère contraignant des procédures et des règles. La forte hiérarchisation et centralisation de la gestion des ressources ne conduit en effet pas à une absence de marge de manœuvre pour les encadrants. Certains d'entre eux ont une capacité de négociation des moyens, qui est la conséquence d'une intervention croissante dans les processus de gestion, même en l'absence de pouvoir de décision formel. Ce nouveau rôle émerge à travers une influence personnelle des encadrants sur l'obtention des moyens.

Ces nouveaux rôles ont pour point commun de consacrer l'émergence de l'encadrement comme acteur dans les villes.

Tableau 2 - Les deux référentiels empiriques de rôles (suite du tableau page suivante).

Objet du rôle	Référentiel traditionnel (- -)	Référentiel adapté (+ +)
Consignes	Rôle de transmission Mise en œuvre des consignes, contrôle de leur réalisation et retour au niveau supérieur. Expertise de mise en œuvre et d'information.	Rôle de traduction Pilotage itératif, prise en compte des problèmes d'usagers et de collaborateurs, expertise décisionnelle. Utilisation d'outils synthétiques.

Objet du rôle	Référentiel traditionnel (- -)	Référentiel adapté (+ +)
Externalités	Surveillance Contrôle par les écrits et les procédures budgétaires. Nature des externalités prises en compte : respect de la réglementation, des procédures.	Maîtrise des externalités Par la culture et les interactions informelles Nature des externalités prises en compte : qualité du service public, image de la ville.
Relations humaines	Supervision : éviter la hiérarchie Motivation à travers les moyens octroyés, appel au sens du service public Pilotage individuel des collaborateurs. Coupe hiérarchique et entre les services.	Pilotage relationnel Pilotage par l'écoute, la convivialité, l'information, l'esprit d'équipe. Accompagnement vers l'autonomie et la responsabilisation, souci d'implication Attention aux relations avec l'extérieur.
Ressources	Exécution des moyens Mise en œuvre des ressources sous un contrôle pointilleux.	Adaptation des moyens Conception et négociation des moyens, optimisation des ressources.

Ces nouveaux rôles ne concernent cependant pas de manière égale tous les niveaux d'encadrement. En effet, la fonction d'encadrement se décompose en deux configurations distinctes d'exercice des rôles d'encadrement.

2.1.2 Une coupure de la fonction d'encadrement en deux pôles

Afin de déterminer comment ces référentiels sont mobilisés par les différentes catégories d'acteurs, nous avons codé la présence des quatre nouveaux rôles selon une échelle à 4 niveaux⁵. Pour chacun des encadrants et dirigeants, nous avons examiné les réponses à l'ensemble des questions posées.

Sur chaque rôle, nous avons attribué la notation (+ +) en cas de présence importante du rôle rénové, (+) en cas de présence plus mitigée, (- -) en cas de présence manifeste du rôle traditionnel et (-) en cas de présence mitigée. Le résultat de ce codage montre que les nouveaux rôles concernent essentiellement les franges élevées de l'encadrement (voir tableau 3 page suivante).

De cette analyse se dégagent deux configurations de rôles qui ne sont pas exactement ajustées aux référentiels empiriques définis : la configuration hiérarchique amendée, et la configuration stratégique.

- **La configuration hiérarchique amendée** correspond aux rôles des encadrants de niveau hiérarchique inférieur. Ceux-ci exercent des rôles traditionnels, dans le cadre d'une organisation verticale. Ils sont des transmetteurs de consignes et des contrôleurs de leur exécution. Ils disposent

5. Les paramètres sont établis sur la notation : traduction ++ (3), traduction + (2), traduction - (1), traduction -- (0). (le ++ correspond à une présence importante du rôle de traduction, le -- à une présence du rôle de transmission et une absence du rôle de traduction) ; maîtrise des externalités ++ (3), maîtrise des externalités + (2), maîtrise des externalités - (1), maîtrise des externalités -- (0) ; pilotage relationnel ++ (3), pilotage relationnel + (2), pilotage relationnel - (1), pilotage relationnel -- (0).

de très faibles marges de manœuvres dans la gestion des moyens. Mais les effets négatifs du modèle sont amendés par l'exercice massif du pilotage relationnel qui permet de pallier les rigidités de la structure décisionnelle.

« Sur la gestion du personnel, je n'ai pas mon mot à dire, ça se décide tout au-dessus. » (6, prox, ville E.)

« Le plus difficile est de gérer les personnes. Chacun a son caractère, et ça n'est pas évident de savoir bien prendre les gens. S'il y a un gros problème je fais appel à mon responsable. Et aussi il y a des décisions que je ne peux pas prendre tout seul pour être couvert. Je ne fais rien sans l'avis du CDS. On est obligés car sinon on a un retour de bâton derrière. » (85, prox, ville F.)

- **La configuration stratégique** correspond aux rôles des encadrants de niveau supérieur, essentiellement les directeurs et chefs de service. Elle va au delà de cette première évolution à travers l'affirmation des encadrants comme acteurs. Cette configuration stratégique comprend des rôles de traduction, de négociation et de liaison avec l'extérieur du service qui sont corrélés entre eux. Ces rôles ont en commun de supposer l'affirmation d'une influence de l'encadrant.

« Mon rôle c'est d'être une force de proposition pour le politique. Je suis un super technicien qui fait des projets et les propose à une équipe municipale qui les entend ou ne les entend pas. C'est moi aussi qui propose des orientations de travail au personnel. C'est toujours un échange car on ne peut rien faire tout seul. Si les équipes ne sont pas persuadées que c'est la direction, cela ne marche pas. Il y a un temps très lourd pour faire comprendre les bonnes orientations au politique et au personnel qui est plus lent à suivre. » (115, dir, ville C.)

Il existe donc une segmentation de la fonction d'encadrement, qui se traduit par deux configurations de rôles très différentes. L'analyse des effets de l'instrumentation de gestion montre que celle-ci tend à reproduire cette segmentation, qui constitue alors un réel obstacle à la diffusion des innovations managériales dans l'organisation.

Tableau 3 - Apparition des nouveaux rôles en fonction du niveau d'encadrement.⁶

Niveau d'encadrement	Traduction des externalités	Maîtrise relationnel	Pilotage des moyens	Adaptation
Dirigeant	<u>2,54</u>	<u>2,62</u>	1,38	<u>2,46</u>
Directeur	<u>2,43</u>	<u>1,97</u>	1,83	<u>2,00</u>
Intermédiaire	1,65	1,15	2,24	1,52
Proximité	1,33	1,13	<u>2,33</u>	1,03
TOTAL	1,89	1,56	2,05	1,63

2.2 Les effets de l'instrumentation de GRH sont liés aux représentations de l'encadrement

L'analyse des effets prescriptifs et incitatifs des outils de GRH nouvellement implantés dans les villes, montre que leur contextualisation ne conduit pas à inscrire dans les pratiques la philosophie managériale dont ils sont porteurs. Les blocages de l'innovation sont alors liés aux effets des représentations de l'encadrement et à la nature des rôles des encadrants.

2.2.1 Les effets ex post de l'instrumentation de GRH sont limités

L'analyse des outils de GRH déployés dans le cadre des stratégies de modernisation montre que la philosophie managériale qui les sous-tend ne se déploie pas massivement et favorise relativement

6. Les critères sont discriminants. Les nombres soulignés (+) et en italiques (-) correspondent à des moyennes par catégorie significativement différentes (test t) de l'ensemble de l'échantillon (au risque de 5 %).

Résultats du test de Fischer :

- traduction : $V_{inter} = 8,49$, $V_{intra} = 0,66$, $F = 12,80$, $1-p = >99,99 \%$.

- maîtrise externalités : $V_{inter} = 10,14$, $V_{intra} = 0,70$, $F = 14,41$, $1-p = >99,99 \%$.

- pilotage relationnel : $V_{inter} = 3,60$, $V_{intra} = 0,47$, $F = 7,65$, $1-p = 99,99 \%$.

- adaptation moyens : $V_{inter} = 8,07$, $V_{intra} = 0,59$, $F = 13,62$, $1-p = >99,99 \%$.

peu d'apprentissages croisés. L'appréciation professionnelle, la description des postes et les formations au management n'apportent guère de lignes de conduite à l'encadrement. La contextualisation de ces outils ne conduit qu'exceptionnellement à une réflexion partagée sur les rôles respectifs des différentes catégories d'encadrement.

De même, les dispositifs incitatifs (primes, avantages en nature, carrières, incitations symboliques...) ne sont pas articulés avec l'ambition de transformation des comportements affichée par les démarches de modernisation. Les incitations récompensent très rarement l'adhésion aux mots d'ordre de la modernisation. L'image de l'encadrement qu'elles renvoient est celle du "cadre" qui échange une disponibilité importante contre un statut et des avantages reconnus dans l'organisation. Ce modèle concerne essentiellement l'encadrement de catégorie A.

- Les fonctions d'encadrement les plus élevées sont valorisées matériellement (avantages en nature, primes) et symboliquement (avantages en nature, lieux et conditions de travail...).
- En contrepartie, les encadrants concernés ont un temps de travail important, gage d'engagement, d'implication et d'adhésion, tout autant que nécessité liée à l'ampleur des responsabilités exercées.

Tableau 4 - Avantages et conditions de travail selon le niveau hiérarchique.⁷

Heures supplémentaires	moyennes	Avantages en nature	Reconnaissance perçue
directeur	<u>11,20</u>	1,35	1,92
intermédiaire	7,33	1,09	1,70
proximité	6,47	0,41	1,34
TOTAL	8,14	0,94	1,65

La gestion des incitations est donc fidèle à la tension observée entre deux catégories extrêmes d'encadrants : les cadres et les non cadres. Elle renforce cette représentation et a pour effet de conforter la position d'acteurs des personnes supposées cadres et de créer des frustrations et un sentiment de faible reconnaissance chez les encadrants non cadres.

Dans le domaine des prescriptions comme pour les incitations, le système de gestion des encadrants et les représentations associées, découpent la fonction d'encadrement en deux strates, dont seules les extrémités sont définies clairement. Ce découpage en deux zones extrêmes, est conforté par les représentations de la fonction d'encadrement observables dans les villes de la base d'observation.

2.2.2 Des représentations ambivalentes de la fonction d'encadrement qui favorisent une faible évolution des rôles

Les acteurs des villes ne se représentent pas la fonction d'encadrement comme une catégorie homogène. L'examen des lexiques utilisés pour qualifier l'encadrement laisse ainsi apparaître la multiplicité des terminologies qui recouvre divers découpages de la catégorie.

Les modèles cognitifs de l'encadrement sont essentiellement structurés par deux aspects :

- par la distinction des métiers et des grades, les encadrants mettent l'accent sur la multiplicité des figures rattachées à la fonction d'encadrement. Ces représentations conduisent à privilégier l'ancrage professionnel dans la construction des rôles. En effet, les professions ont pour

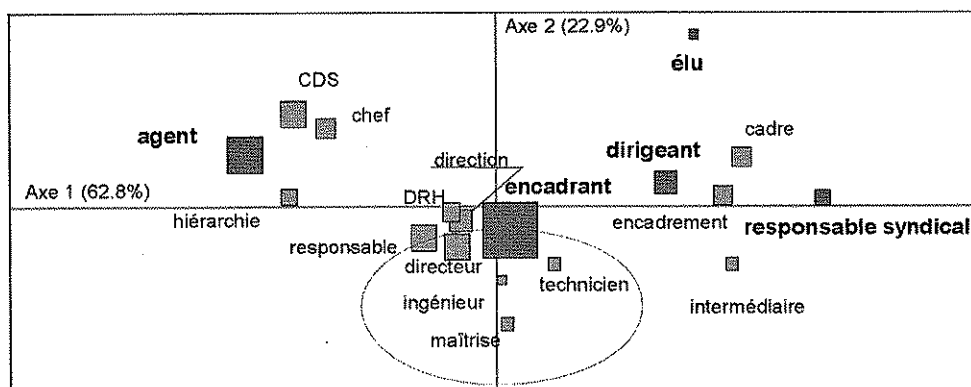
7. Tableau de moyennes. Les trois critères sont discriminants. Les heures supplémentaires ont été codées par rapport au temps de travail hebdomadaire annoncé par l'interviewé. Les avantages en nature et la reconnaissance, par rapport à l'importance perçue par l'interviewé de la variable, sur une échelle de 0 à 3. Les nombres en gras souligné (italiques) correspondent à des moyennes par catégorie significativement différentes (test t) de l'ensemble de l'échantillon (au risque de 5%). Résultats du test de Fisher :

- temps de travail : $V_{inter} = 169,78$, $V_{intra} = 42,90$, $F = 3,96$, $1-p = 97,77\%$
- avantages en nature : $V_{inter} = 6,53$, $V_{intra} = 0,63$, $F = 10,35$, $1-p = 99,99\%$
- reconnaissance : $V_{inter} = 2,36$, $V_{intra} = 0,49$, $F = 4,84$, $1-p = 98,98\%$.

caractéristique essentielle l'existence de certaines formes d'autonomie vis à vis de la prescription organisationnelle ;

- la coupure symbolique entre cadres et encadrants "non-cadres" est également au cœur des représentations des acteurs. La ligne de fracture se situe au niveau de la position organisationnelle des chefs de services et de la position statutaire de la catégorie A. Cette coupure laisse dans l'ombre une grande partie de l'encadrement.

Figure 2 - Termes qualifiant les encadrants utilisés par les différentes catégories d'acteurs.⁸



L'hétérogénéité et le flou des représentations de la fonction d'encadrement qui sont produites dans les villes ont alors pour conséquence un déficit de représentations partagées sur les rôles des encadrants. À l'intérieur d'une même ville on observe la cohabitation de conceptions bureaucratiques et managériales des fonctions d'encadrement, et ce au plus haut niveau. La fonction d'encadrement est souvent considérée par les dirigeants comme une boîte noire dont seules les externalités négatives sont évaluées. On se garde bien d'ouvrir cette boîte de peur qu'elle ne devienne une boîte de Pandore. En conséquence, les encadrants expriment massivement le sentiment qu'il n'existe pas ou peu d'attentes de rôles les concernant. Cela se traduit par la diversité des styles de management qui se dessinent en fonction de la personnalité des individus et des contraintes du contexte dans lequel ils exercent leurs responsabilités.

Le flou des représentations des positions et des rôles actuels et à venir des encadrants est un obstacle majeur aux transformations des pratiques. En l'absence de mot d'ordre clair, les encadrants se positionnent individuellement. Les attitudes favorables à la modernisation ne sont pas toujours valorisées.

Il existe donc un ensemble complexe de facteurs qui renforcent l'existence implicite d'un modèle distinguant les "cadres" et les "non-cadres". Celui-ci est construit sur la base d'une cohérence implacable entre les différentes dimensions observées :

- **les représentations opèrent une segmentation entre "cadres" et "non cadres"**, dont la ligne de fracture se situe au niveau de la position organisationnelle des chefs de services et de la position statutaire de la catégorie A ;
- **les rôles exercés** sont liés à la position au regard de cette ligne de démarcation, qui sépare des "cadres" acteurs, négociateurs, traducteurs, et des "non-cadres" transmetteurs et exécuteurs de consignes, contrôleurs et informateurs ;
- **l'implication des encadrants dans la contextualisation des outils de gestion** suit cette même démarcation. Les "cadres" y sont associés, tandis que des "non-cadres", est attendue une mise en œuvre conforme des règles dont l'outil est le support ;
- enfin **la gestion des cadres** est également organisée autour de cette segmentation.

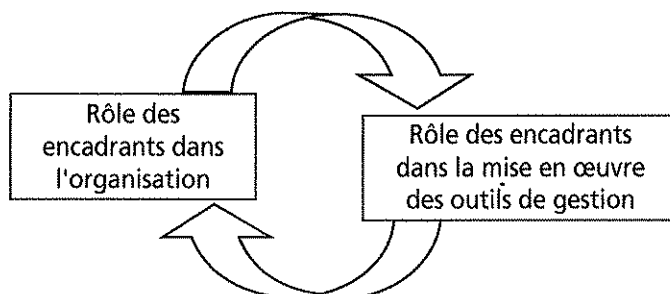
8. Ce graphique est une carte factorielle représentant un tri croisé entre lexique de l'encadrement et nature des acteurs.

Entre ces deux extrêmes identifiées, la galaxie des encadrants est un ensemble intermédiaire flou, qui est essentiellement l'objet des représentations liées au métier ou aux fonctions spécifiques. Cet ensemble contient la majorité des encadrants des villes, mais est peu pris en compte par les systèmes de gestion.

2.2.3 Les blocages des processus d'innovation sont liés à la coupure de l'encadrement

Cette cassure en deux pôles extrêmes de la fonction d'encadrement est largement à l'origine des blocages de l'innovation. Elle conduit à des blocages de la contextualisation des outils de gestion. Les outils sont traduits au niveau supérieur de l'organisation, mais ne le sont plus aux niveaux inférieurs. **Les rôles des encadrants dans l'organisation conditionnent en effet leur intervention dans la contextualisation des outils.**

Figure 3 - Les rôles dans l'organisation et dans la mise en œuvre des outils de gestion.



Les "cadres" sont parties prenantes de l'adaptation des outils. Le rôle de traduction de l'encadrement supérieur intervient dans la contextualisation des outils de gestion. Cela se traduit à leur niveau par un processus réciproque de structuration de l'outil par le contexte organisationnel et de l'organisation par l'outil.

En revanche, les encadrants "non-cadres" sont assignés à l'exécution de l'outil. Ils sont sensés le diffuser dans les niveaux inférieurs, sans remettre en cause ses prémisses. Ce rôle limité conduit à un blocage de la contextualisation. Ainsi, il existe un lien entre la faiblesse des rôles de traduction exercés au cœur de l'organisation et le blocage de la traduction dont devraient faire l'objet les outils de gestion.

Les méfaits d'une gestion top/down des changements dans les organisations publiques ne sont pas étrangers à la conception de la structure organisationnelle comme la juxtaposition d'une structure décisionnelle et d'une structure d'exécution. Les déficiences que nous avons relevées dans le pilotage des outils de GRH sont en effet liées à la coupure en deux de l'encadrement. Ces travers sont classiques :

- les démarches d'implantation se caractérisent par un défaut de flexibilité, qui interdit la traduction des intérêts des différents acteurs et la prise en compte des essais et erreurs ;
- la participation des encadrants, surtout des niveaux inférieurs, aux processus de conception et de contextualisation des outils de GRH est insuffisante. Les outils suscitent peu d'interactions dans l'organisation ;
- le soutien des dirigeants à l'innovation est limité. Le suivi de la démarche de contextualisation est insuffisant et les réajustements ou les piqures de rappel que nécessiterait l'innovation ne se réalisent pas.

Les stratégies de modernisation par les outils de GRH sont souvent envisagées comme une manière de changer en douceur, en évitant les bouleversements majeurs. Il s'agit de transformer les relations sans modifier fondamentalement l'organisation. Mais cette timidité dans l'innovation est une source de blocage majeure. Il existe alors un "cercle vicieux" qui veut que les caractéristiques du contexte, du pilotage et de la conception de l'outil bloquent l'innovation

qui échoue alors à transformer l'organisation et donc à favoriser une contextualisation plus réussie. *Pour rompre ce cercle vicieux, une étape majeure passe par la remise en question de la dualité de la fonction d'encadrement, à travers une réflexion sur son rôle dans l'organisation.*

2.3 Vers de nouvelles stratégies de modernisation de la GRH fondées sur une meilleure connaissance de la fonction d'encadrement

Le lien étroit existant entre métamorphose de l'encadrement et modernisation est largement illustré par nos résultats. L'évolution des rôles des franges supérieures de l'encadrement révèle les transformations des organisations municipales : ouverture sur l'extérieur, intervention croissante des usagers dans les processus d'information et de décision, mise en œuvre d'un management stratégique par la participation croissante de l'encadrement aux opérations de finalisation et à la négociation des grands équilibres financiers de la ville... À l'inverse, la permanence des rôles traditionnels des encadrants de niveau hiérarchique inférieur va de pair avec une absence d'évolution des principes d'organisation et du management des hommes dans les profondeurs des organisations municipales. Aussi, l'enjeu de la modernisation des villes est-il désormais d'atteindre les zones d'ombre que constituent l'encadrement intermédiaire et de proximité. Il s'agit de rompre la ligne de démarcation entre encadrement supérieur et encadrement de moindre niveau. Cette "nouvelle frontière" vient prendre la place vide laissée par la coupure traditionnelle entre administration et politique. Pour cela la route est longue et les dimensions à prendre en compte sont fortement imbriquées : gestion des cadres, représentations de la fonction d'encadrement et de son devenir, contextualisation des outils de GRH.

2.3.1 Faut-il repenser la gestion des cadres ?

La "gestion des cadres" instaurée dans les villes n'a pas pour objectif d'inciter les encadrants à faire l'apprentissage de nouveaux principes de management plus "modernes". La prise en compte d'une philosophie gestionnaire managériale n'est pas une stratégie efficace pour un encadrant désireux d'accélérer ou de favoriser son déroulement de carrière. Cependant, les encadrants ayant une position hiérarchique supérieure sont, à la fois, concernés par une gestion des cadres et par une configuration spécifique de rôles.

La gestion des cadres instaurée dans les villes contribue implicitement à renforcer la "faille organisationnelle" qui traverse la fonction d'encadrement. On peut donc se demander quelle est la pertinence d'une segmentation de la gestion du personnel des villes, par la désignation des cadres comme objet spécifique de gestion. L'appel à la responsabilisation de tous semble peu compatible avec une gestion centrée sur la valorisation d'un salariat de confiance.

Aussi les villes gagneraient-elles à repenser les effets de la gestion des cadres qu'elles sont en train d'instaurer, et à entamer une réflexion sur les liens entre les systèmes de gestion et les rôles. Une telle réflexion suppose une clarification des positions des encadrants, afin de rompre avec les représentations binaires de la fonction d'encadrement. Elle suppose également une réflexion sur le devenir de la fonction d'encadrement.

2.3.2 Comment favoriser des représentations plus complexes de la fonction d'encadrement et de son devenir ?

La première étape, consiste à rompre avec le modèle binaire de représentation de l'encadrement pour construire des représentations plus complexes, mais articulées, tenant mieux compte de la réalité des positions. Pour cela les villes devraient engager une réflexion partagée sur leur fonction d'encadrement. Par ailleurs, cette réflexion doit conduire également à affiner les représentations du devenir de la fonction d'encadrement, nécessaire pour lutter contre les blocages de l'innovation.

Les dimensions internes des rôles des encadrants, bien que considérées dans les villes comme relevant de l'intimité des services sont essentielles pour l'organisation. Le rôle de traduction notamment permet de créer un lien entre la sphère politique et la sphère administrative et de coordonner des actions menées dans des domaines variés, au contact de clients/usagers aux

aspirations diverses, voire contradictoires. La limitation du rôle de traduction dans les niveaux inférieurs de l'organisation est un obstacle considérable à l'articulation des différentes logiques de l'organisation et à la traduction des impulsions politiques. La représentation massive de l'administration comme bras armé de la politique que produisent les élus fait beaucoup dans les blocages de la transformation organisationnelle.

Il apparaît donc que la transformation de la fonction d'encadrement dans les villes doit se centrer sur l'apprentissage d'un rôle de traduction à tous les niveaux de l'encadrement. La mise en œuvre de ce rôle dans toutes les parties de l'organisation suppose cependant une renégociation des équilibres internes. Elle ne pourra intervenir sans une véritable prise de conscience de sa nécessité.

Conclusion

L'examen des transformations des rôles des encadrants permet d'expliquer les contradictions que produisent les analyses des stratégies de modernisation engagées dans les villes. Selon le niveau de l'organisation observé les constats peuvent être opposés. Cela nous conduit à nuancer l'idée selon laquelle on assisterait à une mutation de la gestion des villes, caractérisée par une renégociation des rapports entre administration et politique. Nous avons en effet fait apparaître que les transformations observées par certains chercheurs se cantonnent essentiellement à la surface des organisations. La transformation des organisations municipales demeure soumise à des blocages qui se situent dans les profondeurs de l'organisation. Tout se passe comme si l'effacement progressif de la frontière entre la politique et la haute administration dans les villes se traduisait par la constitution d'une nouvelle frontière qui traverse désormais la fonction d'encadrement.

En centrant notre travail sur le rôle des encadrants en contexte de changement organisationnel, nous avons montré l'incidence des évolutions de la fonction d'encadrement sur la réussite des transformations organisationnelles. Cette recherche a permis de souligner le lien puissant qui unit, dans les villes, la conduite du changement et la transformation de la fonction d'encadrement. La relation réciproque qui existe entre les blocages de l'évolution des rôles et les blocages du changement suppose une action forte et concertée, qui prenne en compte la construction des représentations pour assurer l'effectivité de la modernisation des villes. **De nouvelles voies s'ouvrent alors pour les stratégies de modernisation de la GRH, qui passent par une réflexion partagée sur les positions, les rôles et le devenir de l'encadrement des villes.**

Bibliographie

- Bales R.F. (1950), "Interaction Process Analysis : a Method for the Study of Small Groups", Cambridge, Addison-Wesley.
- Bartoli A. (1997), "Le management dans les organisations publiques", Dunod, Paris, 300 p.
- Beauvois J.L. et Oberlé D. (1995), "Le formel et l'informel", Dans Mugny G., Oberlé D., Beauvois J.L., "La psychologie sociale", Tome 1, Relations humaines, groupes et influence sociale, Presses Universitaires de Grenoble, p. 175-191.
- 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.
- Bodiguel J.L. (1998), "Du gestionnaire bureaucratique au manager", Pouvoirs locaux, n° 37, II/98, p. 63-67.
- Bosse G., Charrier T. et Rutten P. (1988), "La Fonction d'encadrement. Analyse du discours des cadres A. de la fonction publique territoriale sur leur fonction d'encadrement", Collection recherche et Développement, CNFPT, 188 p.
- Bouchiki A. (1990), "Structuration des organisations. Concepts constructivistes et études de cas", Economica, Paris, 149 p.
- Burlaud A. et Laufer R. (1980), "Management public, gestion et légitimité", Dalloz gestion, 337 p.
- Chaty L. (1997), "L'administration face au management", L'Harmattan, Paris, 288 p.
- Coster (de) M. (1992), "Introduction à la sociologie", 3^e édition, De Boeck université, 390 p.
- Crozat P. (1997), "Management communal et gestion des ressources humaines dans les villes moyennes", thèse pour le doctorat de sciences de gestion, Université de Versailles Saint-Quentin en Yvelines, 2 t., 385 p.

- Crozet P. (1998), "La gestion des ressources Humaines dans les villes moyennes", in "Maire, entrepreneurs, emploi", Le Duff R. et Rigal J. J. (dir), Dalloz, p. 40-60.
- David A. (1995), "RATP La métamorphose. Réalités et théorie du pilotage du changement", Interéditions.
- Davoine E. (1999), "Les limites de l'autonomie de l'emploi du temps des managers : pour une approche constructiviste des contraintes de la gestion du temps", *Revue de Gestion des Ressources Humaines*, n° 31-32-33, mai-octobre, p. 79-95.
- 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.
- 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.
- Dayot H. (1916), "Administration industrielle et générale", Dunod, Paris, réédition en 1970, 151 p.
- Garsou M. et Van Den Hove D. (1982), "Les cadres d'entreprises, représentations et stratégies", *Annales de sciences économiques appliquées*, vol 38, n° 4.
- Giddens A. (1987), "La constitution de la société", Presses Universitaires de France, (traduction de The constitution of Society, 1984), 474 p.
- Hodara I. et Battge C. (1987), "Les cadres des collectivités territoriales et leurs fonctions", collection Recherche et Développement, CFPC.
- Lamarzelle D. (1997), "Le management territorial", Les Éditions du Papyrus, Paris.
- Letondal A.M. (1997), "L'encadrement de proximité, quel rôle dans les changements d'organisation ?", Paris, Anact, collection "outils et méthodes".
- Linton R. (1945), "The Cultural Background of Personality", New-York, Appleton-Century-Croft, 157 p.
- Louart P. (1997), "Structures organisationnelles, vers un continuum public-privé", *Revue Française de gestion*, septembre-octobre, p. 14-25.
- Marsaud J. (1996), "Efficacité : placer le fonctionnaire et le citoyen au centre du management public communal", in "Le Maire-Entrepreneur ?", coordonné par Le Duff R. et Rigal J.J., Presses Universitaires de Pau, p. 417-425.
- Merton R.K. (1957), "The Role-set : Problems in Sociological Theory", *British Journal of Sociology*, 8, p. 106-120.
- Mintzberg H. (1984), "The nature of managerial work", Prentice Hall 1973, traduction française : "Le Manager au quotidien, les dix rôles du cadre", Les Éditions d'Organisation, Paris.
- Moisdon J.C. (1997), "Du mode d'existence des outils de gestion. Les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation", Éditions Seli Arslan, 286 p.
- Moreau J. R. et de Champris A. (1996), "Identité, mutations et perspectives de la fonction de direction des collectivités territoriales", CNFPT.
- Priol J. (1996), "Gestion des ressources humaines, l'émergence d'un modèle territorial ?", Éditions du CNFPT.
- Ranson S., HininG B., Greenwood R. (1980), "The Structuring of Organizational Structures", *Administrative Science Quarterly*, March, vol 25, p. 1-17.
- Reichard C. (1996), "Education and training for New Public Management", *International Public Management Journal*, vol 2, N° 1, www.willamette.org/ipmn/research/journal/journal2.html.
- Roubieu O. (1999), "Des cadres gouvernants. Les hauts fonctionnaires des collectivités locales", thèse pour le doctorat de science politique, Université de Paris 1.
- 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.
- Trouvé P. (1998b), (sous la direction de), "Le devenir de l'encadrement intermédiaire", La Documentation Française, Cahier Travail et Emploi, 241 p.
- Verrier P.E. (1989), "Les spécificités du management public, le cas de la gestion des ressources humaines", *Revue Politique et Management Public*, vol 7, n° 4, Décembre, p. 47-61.

