

# **L'INFLUENCE DU RENOUVELLEMENT DES ENCADRANTS SUR LES TRANSFORMATIONS DEL'ORGANISATION : L'EXEMPLE DES VILLES MOYENNES**

*DESMARAIS CÉLINE\**

Résumé. Le renouvellement des générations d'encadrants est souvent envisagé comme un moyen de favoriser le changement organisationnel, ce qui légitime alors des politiques visant à accompagner le changement organisationnel par le renouvellement physique de l'encadrement, à la faveur de départs anticipés, de recrutements ciblés et de l'élévation globale du niveau de diplôme de la population française. Cet article interroge ce qui est parfois présenté comme une évidence, en s'appuyant sur des données extraites d'une recherche doctorale portant sur l'évolution de l'encadrement des villes.

Il montre que, si cette population a connu un bouleversement démographique et social depuis la décentralisation, celui-ci n'explique pas nécessairement les changements de rôles qui l'ont affectée simultanément.

Les attentes mises dans le renouvellement de l'encadrement sont ainsi souvent vaines. Le poids attribué aux caractéristiques personnelles dans le changement organisationnel résulte alors largement d'une psychologisation des relations de travail qui gagne l'ensemble des organisations, y compris publiques.

## INTRODUCTION

La gestion des ressources humaines peut jouer un rôle essentiel pour accompagner et favoriser les mutations des organisations. A travers son action sur les emplois et les compétences elle peut les aider à faire face aux mutations de leur environnement. Le remplacement d'une partie de l'encadrement est ainsi souvent envisagé comme susceptible d'accélérer et de favoriser le changement organisationnel.

Solution apparemment miracle aux résistances internes au changement, le renouvellement de l'encadrement est considéré comme un facteur d'évolution des pratiques :

---

\* Université de Savoie, Laboratoire IREGE, IUT d'Annecy, Département Techniques de commercialisation, 9 rue de l'arc-en-ciel, BP 240 – 74942 Annecy le Vieux Cedex

Tél. : 04 50 09 23 51 — e.mel: celine.desmarais@univ-savoie.fr

nombreuses 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, 1998). Dans les organisations publiques également, l'arrivée progressive de nouvelles générations d'encadrants<sup>1</sup> est 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 GRH fondées sur le renouvellement de certaines franges d'encadrement, à travers un recours privilégié au marché du travail externe plutôt qu'interne.

L'objet de cet article est pourtant d'interroger cette croyance. Les débats théoriques témoignent amplement du caractère multiforme des freins au changement qui dépassent les aspects individuels (Van de Ven et Poole, 1995; Giordano, 1995; Bartoli et Hermel, 1986). 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.

Dans cet article, nous examinons ainsi l'effet potentiel sur les changements organisationnels des transformations de la fonction d'encadrement dans le contexte spécifique des villes. Pour cela nous avons mis en relation les transformations des rôles des encadrants de sept villes moyennes et leurs parcours biographiques.

Cette démarche montre que l'encadrement municipal a effectivement connu durant ces vingt dernières années un renouvellement important de ses caractéristiques biographiques. Cependant, celles-ci n'ont eu qu'une influence indirecte sur sa propension à s'approprier les principes de modernisation diffusés dans les villes étudiées.

#### I. – DES ATTENTES DE RENOUVELLEMENT LIÉES AUX TRANSFORMATIONS DÉMOGRAPHIQUES

L'idée selon laquelle le renouvellement de l'encadrement est une des voies majeures de la transformation du management des villes est largement partagée par les acteurs et dirigeants de ces organisations. Elle est liée à l'importance supposée de l'encadrement dans la transformation des organisations et entretenue par une évolution conjointe des rôles des encadrants et de leurs caractéristiques biographiques.

---

1. Le terme « d'encadrant » permet de dissocier l'objet d'étude de l'image du « cadre » comme figure sociale. Il fait référence à la segmentation anglo-saxonne entre « *décideurs* », « *experts* » et « *encadrants* » et renvoie à l'exercice d'une responsabilité managériale dans le cadre d'une unité d'organisation plus ou moins importante

### **L'importance de l'encadrement dans la transformation des organisations.**

Les encadrants<sup>2</sup> sont à la fois des acteurs et des objets des changements de 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 encadrants ne sont pas au cœur de leur diffusion (Létondal, 1997). 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).

Réciproquement, les principes du changement organisationnel supposent une transformation de l'encadrement. 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). Ainsi, les mots d'ordres de la modernisation des organisations publiques que les encadrants sont chargés de diffuser, tels que la responsabilisation, la participation ou la prise en 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-vingts 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).

– Dans les organisations publiques, les anticipations sont similaires. L'arrivée progressive d'une nouvelle génération d'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. Ainsi l'adhésion des dirigeants administratifs de l'Etat aux politiques de modernisation est liée à leurs caractéristiques biographiques: elle est un tremplin pour les fonctionnaires jeunes

2. Dans les villes, le terme «encadrants» désigne tous les responsables d'unité ou de service, quel que soit leur grade et leur statut, à l'exception des directeurs généraux et directeurs généraux adjoints.

et diplômés, dotés de ressources propres alors qu'elle est une menace pour des fonctionnaires plus traditionnels (Bachelet, 1993). Certaines entreprises publiques ont tenté de favoriser l'adhésion aux nouvelles règles du jeu en faisant entrer du sang neuf. France Telecom, la SNCF et EDF GDF ont ainsi planifié un renouvellement de leurs effectifs en jouant sur les départs en préretraite et les 35 heures.

Dans cette perspective, la vague massive de départs à la retraite attendue dans les années à venir dans les organisations publiques<sup>3</sup> est souvent perçue comme une aubaine pour régénérer l'encadrement et redynamiser les évolutions organisationnelles nécessaires, tant par les praticiens que par les chercheurs<sup>4</sup>.

Ces anticipations sur l'effet du renouvellement des individus sont fondées sur un ensemble de motivations :

- La première explication renvoie à la *théorie des identités socioprofessionnelles* de Dubar (1995). En effet, 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 manquent. Face à ses difficultés ils ont tendance à se replier sur leurs rôles techniques et le renouvellement de leur groupe est une des solutions pour 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 d'études de la population française, les nouveaux encadrants ont des niveaux d'études supérieurs à celui de leurs aînés. Ils sont détenteurs de nouveaux savoirs qui sont supposées plus adaptées 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, 2002). Cette ten-

- 
3. Les départs cumulés de 671.000 agents sont attendus dans la décennie 2000/2010 (Vallemont, 2000). Ils affecteront en priorité la fonction publique hospitalière et la fonction publique d'Etat, et à un moindre degré, la fonction publique territoriale (Cieutat et Tenzer, 2000). Ainsi d'ici 2012, 45 % des agents des administrations civiles de l'Etat partiront à la retraite et leur remplacement supposera l'ouverture de deux fois plus de places aux concours.
  4. L'appel à communication du 11<sup>e</sup> colloque international de la revue politique et management public (2001), se demande si la démographie des fonctionnaires sera une chance pour engager des transformations.

dance consiste à associer les savoirs managériaux non plus au contexte organisationnel ou institutionnel mais aux dispositions innées des individus. 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, mais sans doute de manière plus marginale, des anticipations plus ou moins conscientes sur la capacité supérieure d'adaptation de la jeunesse.

Le lien entre évolutions biographiques de l'encadrement et changement organisationnel n'est cependant pas toujours confirmé par les faits. Ainsi, Trouvé (1998) a montré que les jeunes générations d'encadrants n'étaient pas plus que leurs aînés en phase avec la volonté des directions des entreprises. Dans la même veine, les attentes mises dans le renouvellement de leur encadrement par certaines entreprises publiques ont été déçues,

#### METHODOLOGIE DE LA DEMARCHE EMPIRIQUE

Les données empiriques présentées ont été produites dans le cadre d'une recherche doctorale portant sur la thématique des effets de la modernisation de la GRH sur l'encadrement des villes.

La démarche empirique, essentiellement qualitative, a été menée d'avril 2000 à février 2001, dans 7 villes moyennes caractérisées par l'existence de démarches de modernisation affectant la gestion des ressources humaines. Elle s'appuie sur trois sources de données :

- 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, encadrants et agents) ou non (élus, délégués syndicaux), afin de croiser les rationalités dans une perspective multi-acteurs.

Les données exploitées dans cet article concernent les 93 encadrants et les 13 dirigeants. Elles ont été obtenues à travers une étude de contenu des entretiens et notamment des réponses à des questions ouvertes d'identification concernant les parcours et à des questions concernant l'exercice des rôles.

Le post-codage sémantique des réponses (avec l'aide d'un logiciel de traitement des données Sphinx) permet de réduire la complexité des données en débouchant sur des reformulations quantitatives des questions ouvertes. Deux types de codages ont ainsi été réalisés :

- Des codages sur des modalités fermées multiples ;
- Des codages sur des échelles d'intervalle à support sémantique ;

Cette méthodologie privilégie la validité interne qui est assurée par la réalisation de liens statistiques fiables entre les dimensions étudiées. Les questions nécessitant un degré d'interprétation élevé ont fait l'objet d'un double codage pour limiter les biais liés à la subjectivité du chercheur. La connaissance ainsi produite s'applique aux villes étudiées. Elle n'est pas généralisable statistiquement mais possède cependant une valeur heuristique.

l'encadrement nouvellement recruté adoptant rapidement les anciennes normes sociales (Devillechabrolle, 2002).

Nous avons examiné la nature de ce lien, dans sept villes ayant engagé des politiques de modernisation par la gestion des ressources humaines.

Dans ces villes, le renouvellement de la démographie de l'encadrement est parallèle à l'émergence de nouveaux rôles des encadrants.

### **Un renouvellement de la démographie de l'encadrement territorial**

Les analyses des caractéristiques biographiques de l'encadrement sont classiquement centrées sur l'âge, l'ancienneté, le diplôme, la mobilité et le mode d'accès au grade (Lorrain 1989, Rouban 1996, Crozet, 1997). Ces indicateurs sont liés à des pré-supposés implicites sur la participation des acteurs à l'innovation.

- **L'âge moyen et l'ancienneté dans le poste** sont associés à une attitude négative vis à vis de la modernisation : concernant les cadres supérieurs de l'Etat, Rouban (1996) a observé un lien entre l'élévation de la tranche d'âge et le refus de la modernisation.
- **Le diplôme**: les cadres plus diplômés possèdent davantage de ressources à valoriser. Ils sont supposés plus adaptables, davantage désireux d'exercer des responsabilités. Dans les villes, les cadres autodidactes sont perçus par la direction générale comme moins compétents et réceptifs aux innovations que leurs collègues (Fontaine, 1986).
- **La mobilité entre les collectivités**: l'hypothèse d'un lien entre un parcours antérieur diversifié et une perception positive de la modernisation est sous-jacente à de nombreux propos sur la mobilité interne. Cependant, certaines recherches ont infirmé cette hypothèse (Rouban, 1996 ; Viala, 1998).
- **Le mode d'accès au grade**: l'accès aux fonctions d'encadrement par promotion interne favorise l'arrivée à celles-ci de cadres âgés et peu diplômés, tandis que le recrutement par concours externe a un effet inverse. Le recrutement externe est donc supposé favoriser l'adhésion aux principes de la modernisation.

Ces caractéristiques sont supposées être des indicateurs de la modernisation du groupe des encadrants territoriaux selon une échelle implicite, opposant un encadrement traditionnel ou « *archaïque* » (Rouban, 1996) et un encadrement « *moderne* », selon un continuum pouvant être établi comme suit :

**Figure 1.**

ECHELLE D'ÉVALUATION DES CARACTÉRISTIQUES BIOGRAPHIQUES DES ENCADRANTS.

La fonction publique territoriale des années quatre-vingts se caractérisait ainsi par un encadrement âgé, peu diplômé et « *n'ayant parcouru, pour carrière, que la filière statutaire* » (Lorrain, 1989, p 89). Le statut de 1952, a largement produit les traits caractéristiques de cette « *sous fonction-publique* » (Roubieu, 1999): il organisait le recrutement d'individus jeunes et peu diplômés aux grades de début de carrière selon des procédures peu contraignantes. Au-delà la promotion se faisait à l'ancienneté. Les emplois supérieurs n'étaient pas accessibles par concours externe<sup>5</sup>. Jusqu'aux années 70, les cadres des communes urbaines accédaient aux fonctions d'encadrement par la promotion interne, à un âge élevé. Ils parcouraient tous les emplois, de commis à secrétaire général et avaient connu une faible mobilité géographique.

Cependant, avec le statut de 1984, cette logique a disparu. A la fin des années 80 la physionomie de la fonction publique communale avait déjà grandement évolué (Lorrain, 1989). Au regard des caractéristiques biographiques des encadrants des sept villes observées, cette évolution s'est accentuée dans les années 90. On observe ainsi :

– **Une élévation du niveau moyen de diplôme de l'encadrement.** Les enquêtes réalisées sur le personnel territorial, il y a une vingtaine d'années, s'accordaient à observer l'importante proportion de personnes faiblement diplômées dans cette population, par rapport à l'encadrement des entreprises. Cependant, l'évolution du profil des cadres a commencé dès la publication des premiers cadres d'emploi de la fonction publique territoriale. En 1986, l'enquête de Lorrain (1989), portant sur 936 cadres communaux de catégorie A, révélait que 56 % d'entre eux avaient fait des études supérieures. Cette tendance semble s'être accentuée sur les lieux de notre recherche empirique: les encadrants et dirigeants n'appartiennent pas exclusivement à la catégorie A. Pourtant, leur niveau moyen de diplôme (voir tableau n° 1) dépasse largement le score relevé par Lorrain. Seuls un quart d'entre eux ont un niveau d'études inférieur au bac. La tranche des

---

5. Par concours, on ne pouvait accéder au mieux qu'au grade de rédacteur (catégorie B).

«moins de 40 ans» ne comprend aucun encadrant ayant un niveau d'études inférieur au bac mais une proportion significativement élevée de diplômés de niveau bac + 3 et plus, ce qui laisse penser que l'élévation du niveau moyen d'études va encore se poursuivre.

**Tableau 1**

NIVEAU D'ÉTUDES DE LA POPULATION D'ENCADRANTS  
ET DIRIGEANTS INTERROGÉE<sup>6</sup>

niveau d'encadrement/ niveau d'études	dirigeant	proximité	intermédiaire	directeur	TOTAL
Bac +3 et +	<b>92,3% (12)</b>	33,3% (10)	<b>30,3% (10)</b>	70,0% (21)	50,0% (53)
bac à bac +2	<b>0,0% (0)</b>	26,7% (8)	30,3% (10)	23,3% (7)	23,6% (25)
CEP à terminale	<b>0,0% (0)</b>	40,0% (12)	39,4% (13)	<b>6,7% (2)</b>	25,5% (27)
TOTAL	100% (12)	100% (30)	100% (33)	100% (30)	100% (105)

L'image dévalorisée d'un encadrement territorial peu qualifié n'a plus lieu d'être aujourd'hui.

– **Une mobilité interne réduite.** Il n'existe plus, dans les villes analysées, une filière d'avancements rapides et importants. Les avancements se font à l'intérieur de périmètres restreints<sup>7</sup>. L'ascenseur social dans les villes ne fonctionne plus comme il y a 20 ans. Les ressources stratégiques des encadrants supérieurs en sont augmentées: n'étant pas entrés dans leur collectivité dans un poste d'exécution, ils exercent davantage d'influence.

– **Un encadrement peu âgé.** L'encadrement des villes n'est plus un encadrement âgé<sup>8</sup>. Celui-ci a été considérablement étoffé et renforcé depuis quinze ans. Il est donc peu concerné par la vague de départs à la retraite attendue dans les organisations publiques. Le renouvellement de ces encadrants appartient essentiellement au passé dans ce contexte et ses conséquences peuvent être riches d'enseignements pour les organisations publiques n'ayant pas encore connu ces transformations.

6. La dépendance est très significative.  $\chi^2 = 28,15$ , ddl = 6, 1-p = 99,99%. Ce tableau est construit sur la strate de population 'encadrants et dirigeants' contenant 106 observations. Les cases en caractères gras et soulignés et italiques sont celles pour lesquelles l'effectif théorique est nettement supérieur (inférieur) à l'effectif réel.
7. L'évolution moyenne de grade correspond à un changement important à l'intérieur d'une catégorie statutaire (A à A+, C à C+).
8. Les âges moyens des différentes catégories d'encadrement sont un peu inférieurs à ceux décrits par Lorrain (1989). Sa recherche a été menée en 1986 auprès de 936 cadres de villes variées. L'âge moyen des SGA était de 43 ans, celui des directeurs de 48 ans, et des chefs de bureau, 47 ans, les cadres des secteurs sociaux, éducatifs et culturels ayant un âge moyen entre 37 et 40 ans.

– **Une mobilité externe limitée.** La réputation dévalorisée de l'encadrement territorial s'appuyait sur une faible mobilité externe qui conduisait les cadres à mener la totalité de leur carrière dans une seule ville (Roubieu, 1999). A l'exception des dirigeants, les encadrants des villes étudiées conservent une faible mobilité externe. Celle-ci est critiquée par les directions de certaines villes qui estiment qu'elle réduit les capacités d'apprentissage. Le cadre «maison» est réputé développer une expertise organisationnelle davantage qu'une expertise de métier et avoir une moins bonne connaissance de l'environnement de son action.

L'évolution des caractéristiques biographiques de l'encadrement des villes observées est indéniable. Pour Lorrain (1988), c'est cette élévation du « *niveau moyen des cadres*», qui explique une partie des succès enregistrés par les communes par opposition avec les difficultés des administrations d'Etat. Ces évolutions de la biographie des encadrants territoriaux vont en effet de pair avec une transformation relative des rôles de l'encadrement territorial.

### **Une évolution parallèle des rôles des encadrants territoriaux**

Nous avons observé, dans les villes 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 :

- **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 (Bodiguel, 1996), ce rôle suppose une intervention de l'encadrant sur les consignes, qu'il traduit en fonction de son expérience du terrain et de son expertise du domaine d'activité.

- **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 terme de forme, d'image, de qualité, d'efficacité... A contrario du modèle bureaucratique, caractérisé par un repli sur soi des organisations (Crozier, 1963), ce rôle montre la préoccupation croissante des villes pour les effets externes de leur action et la satisfaction des citoyens et des usagers.

- **Un rôle de régulation des relations** Celui-ci se rapproche du rôle social du cadre, et consiste à établir diverses liaisons informelles par delà les strates hiérarchiques et les cloisonnements inter-services. Il se traduit par une détente spectaculaire des relations, observée dès les années quatre-vingts dans les villes (Hodara et Batte, 1987).

- **Un rôle d'adaptation des moyens.** La centralisation de la gestion ne conduit pas à une absence de marge de manœuvre pour les encadrants. Ils développent une capacité de négociation des moyens, conséquence d'une intervention croissante dans les processus de gestion, même en l'absence de pouvoir formel. Cette faculté d'agir sur les ressources représente donc une mutation fondamentale des rôles de gestion.

Ces nouveaux rôles constituent une véritable rupture, car ils consacrent les encadrants comme des acteurs à part entière des organisations publiques. Il est donc indéniable que la fonction d'encadrement des villes subit de profondes mutations. Le parallélisme entre ces mutations et le renouvellement des caractéristiques biographiques encadrants semble donc confirmer le rôle de catalyseur du renouvellement des générations d'encadrants sur les transformations de l'organisation.

Cependant, le parallélisme des évolutions n'implique pas nécessairement de rapport de causalité. C'est pourquoi nous avons analysé la nature du lien existant entre caractéristiques biographiques et propension à exercer de nouveaux rôles, dans le cadre des villes étudiées.

## II. – UN LIEN FAIBLE ENTRE LES DONNÉES BIOGRAPHIQUES ET LA TRANSFORMATION DES RÔLES

L'analyse fait apparaître la faiblesse des liens existant entre la jeunesse et la prise de nouveaux rôles. Inversement, les données biographiques qui ont une influence sur les rôles sont fortement liées à des phénomènes organisationnels ou sociologiques.

### **Les jeunes cadres n'adhèrent pas plus que leurs aînés aux principes de la modernisation**

Il est notable que, dans les villes observées, l'âge et l'ancienneté n'ont pas l'influence globale qu'on leur prête si souvent sur les rôles<sup>9</sup>.

L'âge et l'ancienneté sont corrélés entre eux en raison de la faible mobilité externe des encadrants territoriaux. Ces deux facteurs n'ont pas d'impact mesurable sur la prise de nouveaux rôles. Cela signifie qu'il n'est pas possible d'établir un lien entre le rajeunissement et le renouvellement des populations d'encadrants et leur propension à faire l'apprentissage de nouveaux rôles.

Dans les villes observées, les nouvelles générations d'encadrants n'adhèrent pas plus que les anciennes aux principes de la modernisation et ne se conforment pas davanta-

9. La prise de nouveaux rôles est quantifiée comme suit dans les analyses qui suivent : 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, (+) en cas de présence plus mitigée, (- -) en cas d'absence du rôle et (-) en cas de présence très faible. 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) ; régulation des relations ++ (3), régulation des relations + (2), régulation des relations – (1), régulation des relations — (0).

**Figure 2**

CORRÉLATION ENTRE L'ANCIENNETÉ ET LES VARIABLES « ÂGE »,  
« TRADUCTION », « MAÎTRISE DES EXTERNALITÉS »,  
« RÉGULATION DES RELATIONS » ET « ADAPTATION DES MOYENS »<sup>10</sup>.

ge aux attentes des directions. Il paraît donc vain de compter sur le renouvellement progressif de l'encadrement pour transformer les rôles et les comportements dans ce contexte organisationnel. Les nouveaux arrivants semblent se fondre dans la culture ambiante plutôt que s'emparer spécifiquement des principes de la modernisation.

Ce résultat contre intuitif ne présage cependant pas des effets possibles d'une politique qui conduirait au rajeunissement massif de l'encadrement dans une durée limitée. S'il est vrai que toutes les villes observées ont renouvelé et renforcé fortement leur encadrement, cette évolution s'est réalisée sur des durées moyennes de cinq à quinze ans.

En revanche, contrairement à l'âge et l'ancienneté, les parcours scolaires et professionnels semblent liés à la prise de nouveaux rôles.

**L'élévation du niveau d'études influence les représentations de l'encadrement et donc les rôles**

Il existe un lien entre le niveau d'études et la prise de nouveaux rôles (tableau 2) ainsi qu'entre la mobilité et la prise de nouveaux rôles (tableau 3).

---

10. Cette figure est construite sur la strate de population 'encadrant' contenant 93 observations.

**Tableau 2**LIEN ENTRE NIVEAU D'ÉTUDES ET LA PRISE DE NOUVEAUX RÔLES<sup>11</sup>

	traduction	maîtrise externalités	régulation des relations	adaptation moyens
CEP, BEPC collège et 2nde		1,11	2,00	<b>0,78</b>
CAP, BEP, à terminale	<b>1,06</b>	<b>0,72</b>	<b>2,50</b>	<b>1,06</b>
bac à bac+2	1,88	1,24	2,16	1,64
bac +3 et +	<b>2,20</b>	<b>1,88</b>	2,00	1,80
TOTAL	1,80	1,41	2,14	1,52

Plus les encadrants ont un niveau d'étude élevé, plus ils exercent les trois rôles de traduction, maîtrise des externalités et adaptation des moyens. Cette analyse tendrait à démontrer que le recrutement d'encadrants au bagage universitaire plus étoffé que celui de l'actuelle hiérarchie pourrait favoriser la prise de nouveaux rôles.

**Tableau 3**CROISEMENT ENTRE LA MOBILITÉ EXTERNE ET LA PRISE DE NOUVEAUX RÔLES<sup>12</sup>

	traduction	maîtrise des externalités	adaptation des moyens
plusieurs Collectivités	2,15	1,74	1,81
une seule Collectivité	1,63	1,25	1,39
TOTAL	1,80	1,41	1,52

Les encadrants qui ont exercé leurs fonctions dans plusieurs collectivités locales ont globalement un score moyen supérieur concernant la prise des nouveaux rôles de traduction, maîtrise des externalités et adaptation des moyens.

Ces résultats pourraient être interprétés comme corroborant l'idée que les parcours professionnels influencent la mise en œuvre de nouveaux comportements par les encadrants. Cependant, ce lien est loin d'être direct et s'explique par des effets indirects d'autres variables.

11. Les quatre critères sont discriminants. Les nombres en gras souligné (gras italique) 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: traduction:  $F = 9,30$ ,  $1-p = >99,99\%$  ; maîtrise externalités:  $F = 9,18$ ,  $1-p = >99,99\%$  ; régulation des relations:  $F = 2,35$ ,  $1-p = 92,39\%$  ; adaptation moyens:  $F = 6,79$ ,  $1-p = 99,96\%$
12. Les trois critères sont discriminants. Résultats du test de Fisher: traduction:  $F = 5,99$ ,  $1-p = 98,43\%$  ; maîtrise externalités:  $F = 5,55$ ,  $1-p = 98,04\%$  ; adaptation moyens:  $F = 4,91$ ,  $1-p = 97,24\%$

En effet, alors que les jeunes encadrants sont plus diplômés que leurs aînés, les encadrants recrutés par concours externe (donc jeunes et diplômés) n'exercent pas davantage les nouveaux rôles que les encadrants ayant bénéficié d'avancements par concours interne, promotion interne ou intégration (plus âgés et de moindre niveau d'études).

**Tableau 4**

CROISEMENT ENTRE LES MODES D'ACCÈS AUX GRADES  
ET LA PRISE DE NOUVEAUX RÔLES<sup>13</sup>

	<b>traduction</b>	<b>maîtrise des externalités</b>	<b>régulation des relations</b>	<b>adaptation des moyens</b>
concours interne	1,73	1,42	2,16	1,49
concours externe	2,13	1,73	2,00	1,93
promotion interne ou avancement	1,80	1,45	2,13	1,48
intégration.	1,81	1,18	2,09	1,55
<b>TOTAL</b>	<b>1,80</b>	<b>1,41</b>	<b>2,14</b>	<b>1,52</b>

Il n'y a aucun lien entre le mode d'accès au grade et la prise de nouveaux rôles, ce qui met en cause l'hypothèse d'une capacité supérieure des encadrants diplômés à s'approprier de nouveaux rôles.

Les liens observés entre niveau de diplôme et prise de nouveaux rôles et entre mobilité externe et prise de nouveaux rôles sont en réalité médiatisés par deux variables, le niveau d'encadrement et la catégorie statutaire (figure 3 page suivante).

Le lien entre l'apprentissage de nouveaux rôles et certains éléments du parcours scolaire et professionnel des encadrants (niveau de diplôme, mobilité externe) est donc indirect. Les variables qui sont liées à l'évolution des rôles sont donc de nature organisationnelle (niveau d'encadrement, lié aux décisions d'organisation et de répartition des responsabilités, à l'organisation statutaire de l'accès aux fonctions), et de nature socio-culturelle (catégorie statutaire, liée au niveau d'études, à des comportements spécifiques en terme de mobilité).

Les caractéristiques biographiques exercent un effet indirect qui se réalise à travers les représentations sociales construites sur l'encadrement et les positions organisationnelles. Cela se traduit par la distinction implicite de deux sphères d'encadrement :

- Le premier groupe se rattache à la figure emblématique du « *cadre* », directeur ou chef de service de catégorie A, à niveau de diplôme élevé, ayant une mobilité externe supérieure à celle des autres encadrants. Ce cadre est considéré comme un pair par les dirigeants territoriaux dont l'origine et le parcours n'est pas éloigné du sien, ainsi que

13. Aucun critère ne permet de discriminer les catégories. Résultats du test de Fisher: traduction:  $F = 0,58$ ,  $1-p = 36,69\%$  ; maîtrise externalités:  $F = 0,85$ ,  $1-p = 52,80\%$  ; régulation des relations:  $F = 0,19$ ,  $1-p = 10,13\%$  ; adaptation moyens:  $F = 0,96$ ,  $1-p = 58,28\%$ .

**Figure 3**

GRAPHE DES RELATIONS ENTRE LES VARIABLES NIVEAU D'ÉTUDE, MOBILITÉ EXTERNE, CATÉGORIE STATUTAIRE, NIVEAU D'ENCADREMENT ET TROIS NOUVEAUX RÔLES DE L'ENCADREMENT : rôles de traduction, d'adaptation des moyens et de maîtrise des externalités<sup>14</sup>.

par certains élus. Ce regard porté sur lui, combiné à des ressources stratégiques importantes, lui permet de se poser comme acteurs à part entière dans leur collectivité, ce qui influence considérablement l'exercice de ses rôles. Il s'implique dans les processus de décision de contrôle et d'information de la collectivité. Il se voit confier des responsabilités en contrepartie de son engagement sur les objectifs et les valeurs de l'organisation. Il doit être loyal et impliqué.

- Le second groupe comprend des encadrants de moindre niveau hiérarchique, moins diplômés, et peu mobiles. L'encadrant « *non-cadre* » a une responsabilité minimale. La figure emblématique de cette position est le responsable d'équipe technique, de catégorie C, considéré comme un agent d'exécution ayant quelques responsabilités par-

14. Seuils de significativité des relations (le signe moins indique une relation négative et non une relation faible) :

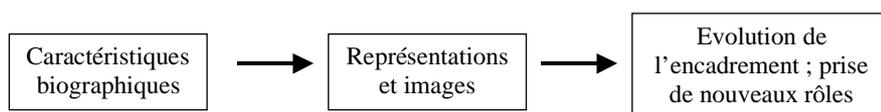
	TS (très significatif)	S (significatif)	PS (peu significatif)
Variables nominales (chi <sup>2</sup> )	< 1%	< 5%	< 15%
Variables numériques (corrélations)	> 0,8	> 0,5	> 0,4

ticulières. Cet encadrant demeure souvent une simple courroie de transmission et dispose de faibles marges de manœuvres dans l'exercice de ses rôles d'encadrement.

Cette distinction est entretenue par les représentations véhiculées par l'appartenance statutaire et les variables sociologiques. Le grade, le niveau de diplôme et la mobilité sont des éléments clés de l'identité professionnelle des encadrants publics. Ils fondent une reconnaissance et des relations de confiance qui autorisent certaines catégories d'encadrants à exercer une influence qui les consacre comme acteurs. L'influence des caractéristiques biographiques est médiatisée par des facteurs liés à l'image, aux représentations que se font les décideurs d'une ville des caractéristiques d'une catégorie.

**Figure 4**

INTERFÉRENCE DES ASPECTS LIÉS AUX REPRÉSENTATIONS  
ET À L'IMAGE DANS LE LIEN ENTRE CARACTÉRISTIQUES BIOGRAPHIQUES



ET PRISE DE NOUVEAUX RÔLES

## CONCLUSION

Le changement de génération d'encadrants est souvent considéré comme une garantie du déploiement de nouvelles compétences et de nouvelles conduites, plus proches des attentes des directions et davantage adaptées aux conditions imposées par l'environnement des organisations. Cependant, dans le contexte étudié, le changement des personnes, certes étalé dans le temps, n'a pas les effets escomptés :

- Les jeunes encadrants n'adoptent pas davantage que leurs aînés de nouvelles conduites et de nouveaux rôles ;
- Le niveau de diplôme et les éléments du parcours professionnel sont liés aux évolutions de rôles, mais à travers un ensemble de relations complexes qui mettent au premier plan l'appartenance statutaire et les positions organisationnelles. L'évolution des caractéristiques biographiques des franges supérieures de l'encadrement change surtout la manière dont ils sont considérés dans l'organisation, ce qui a une influence sur leurs marges de manœuvres.

Ces résultats interrogent donc les politiques visant à accompagner le changement organisationnel par le renouvellement physique de l'encadrement, à la faveur de recrutements ciblés et de l'élévation globale du niveau de diplôme de la population française.

Ils montrent les limites de la psychologisation des relations de travail, c'est à dire la tendance à mettre sur le compte des individus les difficultés de l'organisation, qui est portée notamment par la logique de compétence. L'encadrant, considéré comme responsable de tous ses échecs professionnels, est invité à assurer un travail permanent d'épanouissement de son moi intime dans ses fonctions professionnelles. Il est jugé personnellement responsable de l'échec des démarches de changement organisationnel.

Cependant, la GRH doit se garder de prendre pour argent comptant les recettes miracles fondées sur le renouvellement des hommes. Elle doit donner la priorité à des chantiers certes plus incertains et complexes, liés à l'accompagnement des représentations sociales, davantage centrés sur l'organisation et l'instrumentation de gestion.

#### BIBLIOGRAPHIE

- 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, pp. 78-96.
- Bartoli A., Hermel P. (1986), *Piloter l'entreprise en mutation, une approche stratégique du changement*, Editions d'organisation, 260 p.
- Benguigui G., Griset A., 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 p.
- Bodiguel J.-L. (1996), «Les fonctionnaires en proie au changement», in *Le service public en recherche, quelle modernisation?*, sous la direction de Grémion C. et Fraisse R., Paris, pp. 91-101.
- Buscatto M. (2002), «Des managers à la marge: le stigmatisation d'une hiérarchie intermédiaire», *Revue Française de Sociologie*, 43-1, janvier-mars, pp. 73-98.
- Cieutat B., Tenzer N. (2000), *Fonctions publiques: enjeux et stratégies pour le renouvellement*, Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation française.
- Crozet 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, 2t, 385 p.
- Crozier M. (1964.), *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 383 p.
- Crozier M. (1989), *L'entreprise à l'écoute, apprendre le management post-industriel*, Paris, InterEditions, 219 p.
- Devillechabrolle V. (2002), «Les cinq recettes du secteur public pour se moderniser sans heurt», *Liaisons Sociales Magazine*, n° 32, mai pp. 28-31.
- Dubar C. (1995), *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin.
- Giordano Y. (1995), «Management stratégique et changement organisationnel: quelles représentations? », in Rainelli, Gaffard, Asquin, *Les nouvelles formes organisationnelles*, Paris, Economica, pp. 161-179.

- Hodara I., Batte C. (1987), *Les cadres des collectivités territoriales et leurs fonctions*, Collection recherche et Développement, CFPC, 153 p.
- Letondal A. M. (1997), *L'encadrement de proximité, quel rôle dans les changements d'organisation?*, Paris, Anact, collection «outils et méthodes», 215 p.
- Letondal A.-M. (1998), «L'évolution des rôles d'encadrement dans les projets de changement d'organisation», in *Le devenir de l'encadrement intermédiaire*, sous la direction de P. Trouve, Paris, La Documentation Française, *Cahier Travail et Emploi*, pp. 67-81.
- Lorrain D. (1989), «L'élite modeste (Les cadres communaux urbains au milieu du gué) », *Revue française d'administration publique*, n° 49, janvier-mars, pp. 81-92.
- 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 Grémion C. et Fraisse R., Paris, pp. 141-151.
- Roubieu O. (1999), *Des cadres gouvernants. Les hauts fonctionnaires des collectivités locales*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université de Paris 1, 1 vol, 483 p.
- Trouve P. (1996), «La fin des contremaîtres traditionnels? », *Revue Française de sociologie*, xxxvii, pp. 287-308.
- Trouve P. (1998), (sous la direction de), *Le devenir de l'encadrement intermédiaire*, Paris, La Documentation Française, *Cahier Travail et Emploi*, 241 p.
- Van De Ven A.H. Poole M.S. (1995), «Explaining Development and Change in Organizations», *Academy of Management Review*, vol. 20, n° 3, pp. 510 - 540.
- Viala J.-J. (1998), «Les cadres sédentaires sont-ils un obstacle à la modernisation de l'Etat? », 9<sup>e</sup> Colloque international de la Revue Politiques et Management Public, «La performance publique », 13 p.