

**22ème Congrès de l'AGRH – Marrakech – 26-28/10/11**

# **Le “middle management” sous pression: la difficile intégration du référentiel managérial issu du NPM dans les organisations au service de l'intérêt général**

**François Pichault**

**LENTIC — Université de Liège**

B51 - 19 bd du Rectorat, 4000 Université de Liège au Sart Tilman (Belgique)

tél: +32 4 366 30 70/ fax : +32 4 366 29 47/mail: F.Pichault@ulg.ac.be

**Frédéric Schoenaers**

**CRIS — Université de Liège**

B31, 7 bd du Rectorat, 4000 Université de Liège au Sart Tilman (Belgique)

tél: +32 4 366 31 70/ fax : +32 4 366 47 51/ mail: F.Pichault@ulg.ac.be

## **Résumé**

Cette contribution a pour objectif d'explorer les diverses modalités de diffusion et d'appropriation, par les managers locaux, de la nouvelle donne managériale issue du NPM. Pour ce faire, nous nous appuyerons sur trois études de cas réalisées de 2009 à 2010. Ces dernières ont pour point commun de mettre en scène des organisations qui ont toute pour mission de produire des services dans une perspective d'intérêt général.

Notre propos est articulé en trois temps. Le premier mettra en évidence la façon dont la littérature scientifique documente la tension —entre pression à la performance et maintien des équilibres et routines —dans laquelle les managers intermédiaires et locaux se situent depuis quelques années. Dans un deuxième temps, les trois études de cas sont présentées. La position intermédiaire que les managers occupent entre les pressions contradictoires vers la performance, d'une part, et la protection des collectifs de travail, d'autre part, fait en sorte qu'il leur est pratiquement impossible de satisfaire l'ensemble des parties à la cause. Soit ils se font relais de la demande du top management et se confrontent aux diverses formes de résistances développées par leur collaborateurs, soit ils éludent la pression managériale au profit d'un soutien de leur base. Dans tous les cas, ils souffrent d'un malaise identitaire et risquent la stigmatisation ou l'éviction pour absence de performances. Enfin, le troisième temps permettra de discuter les résultats fournis par les études de cas et de proposer, de manière abductive, une tentative d'explication des phénomènes observés, recourant largement à la théorie de l'acteur-réseau et à la sociologie des identités organisationnelles.

**Mots-clés :** manager, NPM, identité, discipline, stratégie, réseau

22ème Congrès de l'AGRH – Marrakech – 26-28/10/11

## **Le “middle management” sous pression: la difficile intégration du référentiel managérial issu du NPM dans les organisations au service de l'intérêt général**

### **Résumé**

Cette contribution a pour objectif d'explorer les diverses modalités de diffusion et d'appropriation, par les managers locaux, de la nouvelle donne managériale issue du NPM. Pour ce faire, nous nous appuyons sur trois études de cas réalisées de 2009 à 2010. Ces dernières ont pour point commun de mettre en scène des organisations qui ont toute pour mission de produire des services dans une perspective d'intérêt général.

Notre propos est articulé en trois temps. Le premier mettra en évidence la façon dont la littérature scientifique documente la tension —entre pression à la performance et maintien des équilibres et routines —dans laquelle les managers intermédiaires et locaux se situent depuis quelques années. Dans un deuxième temps, les trois études de cas sont présentées. La position intermédiaire que les managers occupent entre les pressions contradictoires vers la performance, d'une part, et la protection des collectifs de travail, d'autre part, fait en sorte qu'il leur est pratiquement impossible de satisfaire l'ensemble des parties à la cause. Soit ils se font relais de la demande du top management et se confrontent aux diverses formes de résistances développées par leur collaborateurs, soit ils éludent la pression managériale au profit d'un soutien de leur base. Dans tous les cas, ils souffrent d'un malaise identitaire et risquent la stigmatisation ou l'éviction pour absence de performances. Enfin, le troisième temps permettra de discuter les résultats fournis par les études de cas et de proposer, de manière abductive, une tentative d'explication des phénomènes observés, recourant largement à la théorie de l'acteur-réseau et à la sociologie des identités organisationnelles.

**Mots-clés :** manager, NPM, identité, discipline, stratégie, réseau

## **Le “middle management” sous pression: la difficile intégration du référentiel managérial issu du NPM dans les organisations au service de l'intérêt général**

### **Introduction**

Depuis les années 80, la notion de compétitivité est devenue centrale dans la vie des organisations, y compris au sein des organisations en charges des divers domaines d'intérêt public. Dans la foulée, des concepts tels qu'efficacité, qualité et efficience ont été intégrés pour former un référentiel de fonctionnement marquant l'avènement de l'ère du management et de la performance (symbolisée dans le secteur public par le concept générique de « New Public Management » ou NPM). Dans le panel de transformations observables, il est notamment attendu des cadres intermédiaires et locaux que leur rôle traditionnel (être de bons techniciens coordonnant l'action d'une équipe dans le respect des procédures) soit mis de côté au profit d'un nouveau rôle qui les verrait devenir animateurs, leaders transformationnels ou encore coaches dans la perspective de mettre leurs équipes dans les conditions de répondre aux exigences de compétitivité du « top management ». Les responsables intermédiaires et locaux doivent en fait faire face à une double pression (Courpasson & Thoenig, 2010): celle, descendante, venant du top management et qui fait d'eux les chevilles ouvrières de la revitalisation des équipes de base et celle, ascendante, issue de cette même base pour qui les nouvelles règles du jeu ont un caractère éminemment déstabilisant et qui préférerait maintenir les routines et équilibres organisationnels acquis lors de l'ère (bureaucratique-fordiste) précédente. On peut aisément imaginer que la situation des managers intermédiaires et locaux est paradoxale et par conséquent malaisée eu égard aux tensions naissant entre le contrôle des performances qu'ils subissent et la dimension pathogène que le référentiel managérial semble induire.

Cette contribution a pour objectif d'explorer les diverses modalités de diffusion et d'appropriation, par les managers locaux, de cette nouvelle donne managériale (Balogun & Johnson, 2004). Pour ce faire, nous nous appuyons sur trois études de cas réalisées de 2009 à 2010. Ces dernières ont pour point commun de mettre en scène des organisations qui ont toute pour mission de produire des services dans une perspective d'intérêt général. Partant de ce point commun, nous avons choisi des cas proposant des situations institutionnelles variées : service public « pur » (Judicorps), organisation privée agissant pour le compte d'un service public (Federmut) et entreprise anciennement publique et aujourd'hui privatisée (National Telecom).

Concrètement, cette contribution est articulée autour de trois points. Le premier point permettra de mettre en évidence la façon dont la littérature scientifique documente la tension —entre pression à la performance et maintien des équilibres et routines —dans laquelle les managers intermédiaires et locaux se situent depuis quelques années. Dans le deuxième point, les trois études de cas sont présentées. La position intermédiaire que les managers occupent entre les pressions contradictoires vers la performance, d'une part, et la protection des collectifs de travail, d'autre part, fait en sorte qu'il

leur est pratiquement impossible de satisfaire l'ensemble des parties à la cause. Soit ils se font relais de la demande du top management et se confrontent aux diverses formes de résistances développées par leur collaborateurs, soit ils éludent la pression managériale au profit d'un soutien de leur base. Dans tous les cas, ils souffrent certainement d'un malaise identitaire (Gubrium & Holstein, 2001) et risquent la stigmatisation ou l'éviction pour absence de performances. Enfin, le troisième point permettra de discuter les résultats fournis par les études de cas et de proposer, de manière abductive, une tentative d'explication des phénomènes observés, recourant largement à la théorie de l'acteur-réseau (Akrich, Callon & Latour, 2006) et à la sociologie des identités organisationnelles (Albert & Whetten, 1985).

## **1. Mise en contexte et problématisation**

### **1.1. Le NPM : un concept polysémique pour une multitude d'applications**

Si la question du management devient centrale pour les organisations gérant des domaines relevant de l'intérêt général (administrations publiques, organisations parastatales, entreprises publiques) dès le début des années 80, c'est parce que divers gouvernements occidentaux se sont lancés dans de vastes programmes de rationalisation des moyens publics afin de faire face à la crise budgétaire. En outre, tant dans l'opinion publique que dans les médias, le secteur public au sens large est décrit comme inefficace, bureaucratique, rigide, coûteux, peu sensible à l'innovation (Warwick, 1975). Comme le soulignent Pollitt & Bouckaert (2000), c'est la conjonction de divers facteurs (sociaux, économiques, politiques) endogènes et exogènes en mutation qui va déclencher la mise en mouvement du secteur public et déboucher sur des projets de changement.

Pour faire face aux critiques et aux besoins de rationalisation le New Public Management voit le jour. Il repose sur une idéologie fondatrice centrale (Christensen & Laegreid, 2001) défendue par une part non négligeable de membres de la sphère politique, administrative ou encore du conseil en organisation : il s'agit de viser une amélioration des performances du secteur public en important des techniques de management que l'on retrouve dans les entités économiques du secteur privé (Chevalier & Loshak, 1982 ; Allison, 1983). Ces techniques devraient théoriquement ensuite être adaptées au contexte public pour générer autant de dispositifs concrets à opérationnaliser sur le terrain. En d'autres termes, on devrait observer une forme de continuité entre, d'une part, le discours promouvant la « managérialisation » de la sphère publique et, d'autre part, les pratiques concrètes sur le terrain.

Pour être précis, on ne peut en fait pas parler du Nouveau Management Public mais il faut davantage évoquer les Nouveaux Managements Publics (Gruening, 2001) afin de décrire le foisonnement d'objectifs, de domaines d'action ou encore de techniques et dispositifs qui ont vu le jour en la matière. C'est de cette manière qu'à côté d'une dimension renvoyant à l'amélioration des performances en termes budgétaires et d'utilisation des deniers publics, s'est adjointe une dimension liée à l'ouverture envers les bénéficiaires ou les usagers qui dans certains cas de figures sont même devenus des « clients ». On peut résumer les objectifs du NMP en quatre grandes catégories :

- L'amélioration de l'efficacité de l'action. On vise ici la réalisation des missions. Il s'agit de voir dans quelle mesure les services publics atteignent leurs objectifs de manière effective dans des délais raisonnables (Kolb, 2002) ;
- L'amélioration de l'efficience (White, 1999). Dans ce cas-ci on vise les moyens mis en œuvre afin d'atteindre les objectifs. Ce qui est visé dans ce cas c'est la qualité des processus de production, la maximisation de l'utilisation des ressources, leur rentabilité et leur productivité ;
- L'ouverture et l'accessibilité. D'une part, le service public est supposé être à l'écoute des usagers afin de sentir les besoins, de répondre aux demandes au plus près des attentes. Mais l'ouverture peut aller encore plus loin selon certains principes de la nouvelle gouvernance (Peters & Savoie, 2001). Il s'agit de faire participer le citoyen à une série d'instances

décisionnelles en matière d'action publique. D'autre part, la question de l'accessibilité devient centrale également. Il s'agit de garantir à la fois un accès physique aux services publics mais aussi de renforcer l'intelligibilité de l'action administrative pour le citoyen. Une attente de simplification des procédures et nomenclatures administratives ou encore l'abolition d'un certain jargon administratif est en effet adressée à tout le secteur,

- La responsabilisation. Est ici visée la nécessité pour les organisations du secteur public de rendre des comptes en termes d'efficacité, d'efficience, de qualité et d'ouverture. L'action publique se déploie donc maintenant dans un contexte de contrôle de l'action (Rey, 1993) et d'une nécessité de justification.

Partant de là, on a redoublé d'imagination afin de développer une série de dispositifs visant à atteindre les objectifs qui viennent d'être décrits. L'inspiration trouvée dans le secteur privé peut potentiellement mobiliser des registres d'action que l'on peut placer sur un continuum dont un extrême est représenté par la privatisation pure et simple d'une activité et l'autre par des actions de réorganisations internes ciblées.

Les cas de privatisations sont le plus souvent observables lorsqu'un gouvernement décide qu'une activité donnée ne relève pas ou ne relève plus de la sphère publique (Andréani, 2003).

Un autre cas de figure concerne la mise en concurrence des services publics avec des entreprises privées (Nihoul, 2001) ou bien encore la sous-traitance à des organismes agréés de la réalisation d'une série de missions d'intérêt général.

A côté de cela, on notera encore diverses modalités visant une amélioration des performances publiques via des mécanismes tels que la réforme des structures de marché ou encore la mise en place de nouvelles instances. Par exemple, le développement de partenariats privé – public pour la prise en charge de diverses activités relevant des missions de service public est de plus en plus fréquent (Trosa, 2007). Une autre tendance a consisté à créer toute une série d'agences (Benamouzig & Borraz, 2007).

Enfin, on mentionnera les cas où les administrations publiques sont amenées à travailler sur elles-mêmes afin d'atteindre des objectifs d'accroissement des performances. On pense ici à la mise en place de dispositifs tels que les restructurations organisationnelles, la réforme des politiques de gestion des ressources humaines, le recours à des techniques de management telles que : la gestion des compétences, la gestion par projet, la direction par objectifs, la développement du contrôle de gestion interne, la mise en place d'un système de comptabilité analytique, une gestion prévisionnelle des ressources, le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (e-gouvernement), le développement d'un marketing public, le business process reengineering, le développements d'outils et d'instruments pour améliorer le pilotage de l'action publique, etc.

On le voit, le développement de la nouvelle philosophie managériale à l'œuvre dans le secteur public est inspiré du fonctionnement du secteur privé. Ses modalités sont diverses, recouvrant une multitude d'objectifs mais aussi des stratégies très variables jouant soit sur le statut des organisations soit sur leurs modalités de gestion (Fortin & Van Hassel, 2000).

## **1.2. Décentralisation de la gestion et rôle stratégique des responsables locaux**

Dans ce paysage varié, la décentralisation est certainement un des thèmes phares du NPM (Nomden, 2000). Toute une série de dimensions de la gestion des services publics est dorénavant dévolue par le top management au niveau local. On pense ici à la gestion budgétaire et à certains éléments des politiques de GRH qui sont confiés au niveau des entités locales aussi appelées « périphériques ». Par exemple, le système des enveloppes allouées à chaque entité locale en fonction de son « projet » pour l'année suivante est déjà bien connu. On se situe par conséquent dans un modèle de « contrats » de gestion (Vincent-Jones, 2006).

Cette tendance à la décentralisation de la gestion permet de comprendre le niveau de responsabilité dont sont à présent investis les managers locaux (Exworthy & Halford, 1999). Ces derniers sont désignés comme les garants de l'amélioration des performances organisationnelles et sont supposés adopter de nouveaux rôles afin de diffuser et faire appliquer les outils et orientations du NPM (Spreitzer & Quinn, 1996).

Mais cet avènement du responsable de service comme acteur central du changement ne doit pas occulter que l'instrumentation de gestion (Asif *et al*, 2010) développée bien souvent au niveau du sommet organisationnel viendra sous-tendre et orienter le sens de leur action tant sur les aspects organisationnels que par rapport à la réalisation des missions (développement des indicateurs de performance). La plupart des auteurs s'accordent sur le fait que les instruments de type « command and control » ont progressivement laissé la place à des formes de régulation plus subtile, moins finalisées et reposant davantage sur l'initiative des acteurs : en d'autres termes, des dispositifs moins substantifs et davantage procéduraux (Salamon, 2002 ; Lascoumes & Simard, 2011). Plusieurs typologies existent à cet égard dans la littérature scientifique: l'une des plus souvent citées est celle proposée par Bemelmans-Videc, Rist & Vedung (1998) distinguant les « sticks » (dispositifs contraignants), les « carrots » (dispositifs reposant sur des incitations financières) et les « sermons » (dispositifs mobilisant diverses techniques de communication et de persuasion).

Pareille mutation du rôle et de la fonction de responsable local ne va pas sans poser question. En effet, la plupart des écrits qui traitent de la fonction de cadre moyen ou local dans le secteur public renvoient aux sciences administratives. Ces travaux présentent, dans une perspective normative, le type de rationalité qui doit prévaloir dans l'exercice de la fonction de responsable hiérarchique. Historiquement, dans les organisations dédiées à la gestion d'activités d'intérêt général, la rationalité légale est centrale. Les prérogatives en termes de contrôle et de sanction sont par exemple très largement présentées via le commentaire des articles de loi qui les organisent (Wheeler & Whitcomb, 1977).

Dans ces conditions, les responsables locaux sont souvent décrits comme des « administrateurs » et comme des garants techniques de la bonne exécution des missions. Leur rôle se cantonne à coordonner le travail, à répartir les tâches entre les membres de leur organisation et à exercer un contrôle de nature bureaucratique afin de s'assurer que les missions de base sont remplies correctement (Perry & Kremer, 1993; Dunleavy P. & Hood C., 1994), bref à assurer la « maintenance » du service dont ils ont la responsabilité.

Dans cette configuration classique, le responsable hiérarchique transmet des ordres et des injonctions. Comme nous l'avons évoqué, l'exercice des fonctions de responsable de service a connu depuis lors de fortes mutations. Les attentes à son égard sont d'une nouvelle nature. La responsabilité de la diffusion du NPM leur est déléguée et il leur revient d'adopter de nouveaux rôles et de mener à bien de nouvelles tâches dans un contexte de pression à la performance.

On le voit : comprendre les impacts du développement du NPM comporte de multiples facettes. Les enjeux sont nombreux mais un des plus importants est certainement lié au choc culturel auquel la rationalité « juridique » classique est confrontée lorsque la rationalité managériale vient à sa rencontre.

### **1.3. Choc identitaire et stratégies d'appropriation**

Par delà les spécificités des catégories ou des niveaux hiérarchiques auxquels ils appartiennent, l'identité professionnelle des membres des organisations visées ici s'est construite historiquement autour de valeurs centrales transversales dont la plus importante est certainement leur mise au service de l'intérêt général dans le cadre d'un Etat de Droit. Ce profil valoriel quasi universel s'est construit autour d'autres valeurs centrales qui ont régi l'activité vis-à-vis du monde extérieur (les usagers) et les modes d'organisation internes : on peut penser ici au principe d'égalité de traitement (des usagers pour les missions à accomplir et des fonctionnaires pour les modalités de gestion des ressources humaines

par exemple) et de respect des règles. Tout ceci a été historiquement à l'origine du modèle bureaucratique wébérien comme source de construction de la plupart des organisations œuvrant pour des facteurs d'intérêt général (Nioche, 1982).

A contrario, l'adhésion à ce type de valeurs centrales n'a pas généré de construction identitaire axée sur des préoccupations en termes de performances organisationnelles, de recherche de profit ou encore de valorisation du mérite individuel (Langbroeck & Fabri, 2000). Par exemple, le respect de la règle préétablie n'a pas à souffrir d'un principe d'efficacité accrue. La règle est garante de l'équité et de l'égalité de traitement et même si elle génère des lenteurs ou des lourdeurs qui deviennent parfois dysfonctionnelles, rien ne peut justifier de s'en écarter fondamentalement dans une perspective de gains en performances. Dans le même ordre d'idées, la centralisation dans un modèle pyramidal rend les ajustements compliqués et lents. Mais au nom du modèle organisationnel bureaucratique qui prévoit des canaux de communications formalisés suivant une ligne hiérarchico-fonctionnelle précise, aucun problème de fonctionnement n'a de raison de faire en sorte que l'on s'en écarte (Joyce, 1999). Chaque strate dispose de son niveau de responsabilités, de ses compétences et de ses prérogatives, et le court-circuit n'est pas envisageable. Au total, la plupart des organisations dédiées à la prise en charge des différents domaines d'intérêt général se sont fortement routinisées au cours des années (Terrey, 2009).

Or, avec le NPM, les exigences de performances organisationnelles deviennent centrales et elles pénètrent les préoccupations des fonctionnaires à tous les niveaux et dans tous les secteurs (Moore, 1995). En d'autres termes, la nature même des métiers est supposée évoluer puisque des accents managériaux vont toucher tout le monde. Il y aurait ainsi une attente de passage d'un modèle de rationalité légale comme fondement des professions et des valeurs qui les régissent à un modèle de rationalité managériale qui place les performances organisationnelles (tant des points de vue de la qualité que des dimensions budgétaires) au centre des attentes. Les contenus des activités sont supposés évoluer et ils devraient être imbriqués dans un système des valeurs orientées vers le management et certains principes issus de l'économie de marché (Nutt & Backoff, 1992).

Au total, les impacts du NPM sur le contenu des métiers et sur l'assise identitaire des différentes catégories des personnels sont nombreux et diffus. Ces impacts remettent en cause les fondements autour desquels se sont constituées les professions (Johnson, 1972) puisque la flexibilité remplace la stabilité organisationnelle et l'application stricte de la règle dans l'intérêt général doit laisser la place à l'écoute des attentes singulières des usagers. Ceci débouche souvent sur des situations de « brouillage identitaire ». Une même personne doit à la fois maintenir un attachement à une part d'héritage du passé et assurer la promotion des nouvelles routines et valeurs (Feldman & Pentland, 2003). La souplesse organisationnelle, les mérites individuels viennent se positionner à côté de la pyramide rigide et du modèle du fonctionariat. Comme le notent Lüscher & Lewis (2008), émergent ainsi de multiples paradoxes : le paradoxe de la performance (comment satisfaire diverses demandes contradictoires?), de l'appartenance (être fidèle à l'équipe managériale ou à l'unité dont on est responsable ?), de l'organisation (changer les routines ou garantir le fonctionnement actuel?). Cette situation de tension identitaire peut générer une pression, un malaise ou un mal-être important au niveau des managers (Huy, 2002 ; Balogun & Johnson, 2004 ; Rouleau, 2005). Peuvent en découler divers phénomènes de résistance (Friedberg, 1993), de conflits inter-strates, de réappropriation sauvage du changement exigé par le nouveau contexte, etc.

La question centrale de cet article concerne donc les modes d'appropriation, par les managers, d'innovations de gestion issues, pour la plupart, du secteur privé. Nous entendons nous démarquer d'une vision strictement diffusionniste de l'innovation de gestion, selon laquelle des utilisateurs « pionniers » ouvriraient la voie à la constitution d'une masse critique d'utilisateurs « suiveurs », pour adopter une vision plus interactionniste, faite d'aller-retour permanents entre concepteurs et utilisateurs. Balogun et Johnson (2004) expliquent ainsi combien les middle managers, en jouant le rôle d'agents de changement au travers d'opérations de *sensemaking* et de diverses interactions sociales, agissent sur le projet de changement lui-même et sur la signification qui lui est attribuée. Les membres de l'organisation ne sont donc pas dans une position de récepteurs passifs des projets de

changement venus d'en haut (Larson & Pepper, 2003). Le changement organisationnel doit être avant tout appréhendé comme un processus multi-acteurs (Buchanan et Dawson, 2007). La tâche de l'analyste est d'observer la diversité des positionnements stratégiques d'appropriation, en particulier ceux qui émanent des middle managers, dont les modalités peuvent avoir un impact significatif sur le cours du changement lui-même (Thomas, Sargent & Hardy, 2011). Le propos de notre article s'inscrit dans le prolongement des théories développées sur l'instrumentation de gestion (Girin, 1990; Moisdon, 1997; Gilbert, 1998), où sont mises en évidence les multiples interactions entre les structures organisationnelles enchâssées dans les dispositifs (règles, procédures, objectifs, valeurs, etc.) et les formes sociales qui émergent de l'appropriation de ces dispositifs par les acteurs concernés.

#### **1.4. Partis-pris et aspects méthodologiques**

La mise en contexte des enjeux permet de mettre à jour toute la complexité des processus de modernisation des organisations issues du secteur public en particulier. Ceci pose la question de la diffusion et de l'appropriation de l'innovation managériale par les responsables locaux investis, comme nous venons de le voir, d'un rôle central en la matière. Pour tenter de cerner cette question, la présente contribution repose sur un dispositif de recherche qualitatif et adopte une posture abductive.

La démarche « abductive » (Pellissier-Tanon, 2001) consiste à mettre des faits constatés en relation avec une ou plusieurs théories et à proposer en conséquence de nouvelles conjectures. Pour ce faire, il s'agit de se référer à un cadre théorique existant et de tenter de mettre de nouvelles variables explicatives à jour. Cette démarche se situe donc dans une perspective de théorisation empiriquement ancrée (Glaser et Strauss, 1967) reposant notamment sur la réalisation d'études de cas (Eisenhardt, 1989). Si l'on reprend la typologie de Yin (1994), notre recherche mobilise le dispositif de recherche de « type 4 » liant un « multiple case design » (dans le cas présent 3 études cas) avec une approche « multiple units of analysis » (différentes strates organisationnelles ont fait l'objet d'une investigation ainsi que plusieurs entités au sein de chaque organisation).

En vue de développer une analyse comparative, l'échantillon d'études de cas a été constitué en fonction d'une série de points communs et d'un élément de différenciation. Les points communs renvoient au fait que les trois organisations choisies ont toute pour mission la prise en charge d'un élément d'intérêt général (produire des jugements judiciaires, rembourser des frais médicaux, garantir un service universel de télécommunications). De plus, toutes ont été soumises récemment à un mouvement de « managérialisation », dont une des dimensions majeures a consisté à développer et à mettre en œuvre de nouveaux dispositifs de gestion. La diffusion et l'application de ces dispositifs ont été systématiquement confiées aux premiers niveaux d'encadrement (N+1 ou N+2).

Dans chaque cas, nous avons choisi d'analyser le processus de diffusion de l'innovation managériale par les responsables de service en concentrant nos observations sur un instrument ou dispositif particulier. Cet instrument ou dispositif est considéré comme emblématique de la modernisation à l'œuvre au sein de l'entité étudiée. Les instruments ou dispositifs dont il est ici question ont été développés de manière centralisée, puis imposés aux responsables de service. Ils ont également tous pour caractéristique d'avoir une finalité de rationalisation et de normalisation des comportements.

L'élément de différenciation entre les cas concerne le statut des organisations choisies. L'une relève du service public pur, la seconde est une association sans but lucratif financée par l'Etat mais réalisant pour le compte de celui-ci des services d'intérêt général et la dernière est une entreprise anciennement publique et aujourd'hui privatisée.

Le paradigme de référence que nous avons mobilisé dans une perspective abductive renvoie à la théorie de l'acteur réseau (Akrich, Callon & Latour, 2006). Ces auteurs invitent à considérer la diffusion d'une innovation comme résultant d'un processus de traduction qui s'opère au sein d'un réseau sociotechnique composé d'acteurs humains et non humains (dits « actants ») tels que les instruments ou les dispositifs (Law, 2003). Au cœur de ce processus de traduction, les controverses



jouent un rôle crucial et mettent en lumière de multiples stratégies de la part des acteurs concernés, qu'il s'agisse d'acteurs en position « forte » ou « faible » (Arnaboldi & Azzone, 2010).

Dans une telle perspective, le succès d'une innovation dépend principalement de sa capacité à être traduite au sein d'un réseau, supposé s'étendre de plus en plus à la suite d'opérations d'intéressement successives dans lesquelles un nombre croissant de porte-paroles se mobilisent et tentent de s'approprier l'innovation en question.

## **2. Trois cas d'introduction de nouveaux dispositifs de gestion**

Les trois études de cas que nous allons présenter sont issues de démarches de recherche-intervention que nous avons réalisées entre 2009 à 2010. Elles ont pour point commun de mettre en scène des organisations qui ont toute pour mission de produire des services pour des usagers dans une perspective d'intérêt général, tout en prenant des formes institutionnelles contrastées. Dans chaque cas, nous explorerons les comportements de la ligne hiérarchique par rapport à un dispositif de gestion particulier, emblématique des modifications engagées. Le premier cas relève entièrement du secteur public « pur », puisque nous analyserons le fonctionnement et l'activité de gestion des tribunaux. Ces derniers, comme l'ensemble des composantes de l'ordre judiciaire, sont soumis à de nouvelles exigences (issues du monde politique et de la société civile) visant à l'amélioration des performances en termes de qualité et d'efficacité. Le deuxième cas est une organisation privée remplissant une mission de service d'intérêt général. Il s'agit d'un organisme de mutualité dont la tâche principale lui est déléguée par l'organisme public de sécurité sociale et qui consiste à rembourser les soins de santé aux citoyens. L'organisme dont il est ici question, placé dans un environnement de plus en plus concurrentiel, a procédé au milieu des années 2000 à une restructuration et a lancé un vaste plan d'implantation de divers outils managériaux (évaluation du personnel, contrôle des performances, etc.). Le troisième cas est une ancienne entreprise publique active dans le secteur des télécommunications et privatisée depuis quelques années. Sous l'impulsion d'une direction générale soucieuse de la positionner sur le marché global, elle vient de traverser une période centrée sur la rationalisation des coûts et les réorganisations structurelles, avec d'importants déplacements de personnel vers les services support (centres d'appels) où le travail est fortement standardisé par le biais de scripts.

### **2.1. Le rapport annuel de fonctionnement au sein de Judicorps**

Ce premier cas porte sur la gestion des tribunaux et parquets belges, appelés ici Judicorps<sup>1</sup>. Dans ce pays, on compte plus de 300 corps judiciaires de droit commun ou spécialisés (travail, commerce, police) répartis en deux grands piliers (le siège pour les jugements des litiges et le parquet requérant au nom de la société dans les affaires pénales) et trois grandes strates correspondant aux différents niveaux de jugement : première instance, appel et cassation. Les différents corps judiciaires comprennent diverses catégories d'acteurs : les responsables, les magistrats (répartis en deux ou trois niveaux), le personnel administratif assermenté (les greffiers et secrétaires de parquet), les juristes référendaires et le personnel administratif de support. Chaque corps judiciaire est placé sous la responsabilité d'un chef de corps mandataire pour une durée de 7 ans. Ce dernier est désigné par le Ministre de la Justice sur proposition du Conseil Supérieur de la Justice (CSJ). Pour chaque poste de responsable vacant, un appel à candidatures est ouvert. Les candidats doivent rédiger un plan de gestion pour la juridiction visée par l'appel. Ils sont alors auditionnés par le CSJ et celui ou celle qui

---

<sup>1</sup> Nous avons étudié 14 entités judiciaires : six tribunaux de première instance, six parquets, une Cour du travail et une Cour d'Appel. Nous avons rencontré lors d'entretiens semi-directifs, des membres des différentes catégories professionnelles : 14 chefs de juridiction ; 72 magistrats (dont 40 lors de 4 focus groups) ; 30 membres du greffe et du secrétariat près les parquets.

semble le plus indiqué est proposé au Ministre. Au terme du mandat, chaque chef de juridiction peut choisir de redevenir magistrat au sein de sa juridiction ou bien de répondre à un appel à candidatures pour devenir responsable d'une autre juridiction.

Depuis une affaire de mœurs largement médiatisée, qui a scandalisé l'opinion publique et mobilisé les différents partis politiques, une nouvelle pression s'est exercée sur la justice afin qu'elle améliore ses performances en termes d'efficacité, de qualité et d'efficience. Désormais, chaque entité qui la compose doit renforcer son profil de service public en veillant à être davantage ouverte vers le monde extérieur, en mettant en œuvre un fonctionnement plus productif mais aussi en acceptant d'entrer dans une démarche de reporting. Depuis 1999 et le plan « Octopus », plusieurs tentatives de réformes avec une ambition « globale » ont été initiées par les Ministres de la justice successifs (Plan Thémis, mesure de la charge de travail, accord Atomium). Ces tentatives ont connu jusqu'à présent des succès très mitigés.

Cependant, si l'on observe les juridictions de l'intérieur, on se rend compte aisément que les préoccupations liées au Nouveau Management Public sont omniprésentes. Dans ce cadre, un phénomène relativement neuf a fait son apparition. Il concerne la place de plus en plus stratégique qu'occupe actuellement le chef de juridiction afin d'orchestrer le changement<sup>2</sup>. Ce rôle stratégique a des racines en droit avec le système des mandats qui lie à la fonction dirigeante une dimension managériale importante mais aussi en fait. Si certains dispositifs « légers » (statistiques judiciaires, tableaux de bord) ont été déployés, dans le même temps, plusieurs dimensions de la modernisation n'ont fait l'objet que de déclarations d'intentions politiques sans pour autant être accompagnées des moyens nécessaires à les opérationnaliser (cas de l'informatisation). Le chef de juridiction est devenu le « garant » de l'adéquation entre le fonctionnement effectif de sa juridiction et les nouvelles attentes. Les responsables sont à présent supposés être des « managers-animateurs » inventifs et convaincants afin de gagner l'adhésion de leurs équipes. Cette nouvelle figure du chef de corps tranche littéralement avec l'ancienne qui le voyait avant tout être un « bon » magistrat, investi d'un rôle de coordination et de « maintenance » juridictionnelle.

Un des dispositifs clés sur lesquels ce nouveau rôle au sein de Judicorps est censé s'appuyer est le « rapport annuel de fonctionnement ». La mise en place de cet instrument a été imposée légalement par le monde politique dès 2003. L'objectif de cet instrument consiste à encourager les juridictions à penser à leur gestion et à leur organisation et à avoir une vision longitudinale de leur évolution. Le contenu du rapport doit être structuré de manière telle à répondre à une série de question-types très générales et identiques pour toutes les entités : évolution du cadre, organisation, structures de concertation, statistiques, évolution des affaires pendantes, évolution de la charge de travail, évolution de l'arriéré judiciaire, présentation des initiatives locales pour améliorer le fonctionnement. La rédaction du rapport doit faire l'objet d'une approbation de la part des membres de l'assemblée générale des magistrats du corps. Ce rapport est remis au Conseil Supérieur de la Justice qui, en cas de dysfonctionnement ou problème, peut décider d'exercer sa compétence d'auditeur externe.

Les attitudes des chefs de corps à l'égard du rapport annuel de fonctionnement sont loin d'être homogènes.

Certains d'entre eux souhaitent faire du rapport de fonctionnement une sorte de levier pour penser un changement multidimensionnel du fonctionnement de leur juridiction. La phase de rédaction devient alors pour eux l'occasion d'initier toute une série de processus de réflexions et d'actions relatifs au

---

<sup>2</sup> Au niveau des tribunaux et parquets belges, les managers locaux sont qualifiés de « chefs de corps » ou chefs de juridiction. Ces derniers sont à la base des magistrats qui ont candidaté au poste de chef de juridiction. Suite à une audition et une présentation de leur candidature auprès du CSJ, ils ont été désignés, sur avis du CSJ, par le Ministre de la Justice. Ils bénéficient d'un mandat de 7 ans non renouvelable au sein de la même juridiction. La plupart ont quarante ans et plus et sont de manière très majoritaire des hommes. Les entités à gérer ont une taille allant de 5 magistrats pour les plus petites à plus 100 magistrats, sans compter le personnel administratif. Le panel d'activités à prendre en compte s'est considérablement élargi ces dernières années puisque la dimension managériale a gagné en importance.

fonctionnement juridictionnel. En d'autres termes, ils souhaitent mettre l'évolution de la juridiction en concordance avec les objectifs assignés par le monde politique au rapport annuel : réfléchir à sa propre évolution et mettre en place des actions pour améliorer les performances. Ces chefs de juridiction font preuve d'un discours très volontariste à l'égard de la modernisation de la justice.

*« L'ère de la justice et du juge dans sa tour d'ivoire doit être révolue » (un chef de corps)*

Ils légitiment de la sorte les exigences du monde politique et souhaitent que la justice « soit ancrée dans son temps ». Ces chefs de juridictions affirment prendre du plaisir à leur fonction de gestion car les défis à relever leurs paraissent stimulants. Ils entrevoient leur avenir dans d'autres fonctions de gestion juridictionnelles qu'ils solliciteront à la fin du mandat en cours.

*« Je reconnais que quand on goute à une fonction dirigeante, c'est très difficile d'imaginer redevenir simple magistrat et de retravailler au bas d'une hiérarchie. De toute manière, je suis intéressé par un autre poste de chef de corps après mon mandat en cours. Je pense qu'il reste encore beaucoup de défis à relever pour que les tribunaux fonctionnent de manière moderne » (un chef de corps)*

Lorsqu'on les interroge sur la réceptivité de leur base à l'égard de leur stratégie, ils font part de leur conscience des risques encourus. Ils disent comprendre que des changements de fond dans le fonctionnement du corps peuvent déstabiliser les magistrats, les faire sortir de leurs routines bien établies et que cela les expose à des blocages potentiels. Pour contourner cet écueil, ils mobilisent leurs collaborateurs par une implication la plus large possible. Cette implication touche aux aspects opérationnels et mais aussi souvent aux aspects de décision plus stratégiques de la rédaction du rapport et des actions de changement qui y sont liées. En d'autres termes, les magistrats se voient confier la responsabilité de rédiger une partie du rapport mais aussi de réfléchir, en concertation avec le chef de corps et leurs collègues, aux actions à entreprendre pour améliorer les performances.

*« Je pense que les meilleures évolutions que nous puissions décider sont issues de la perception des magistrats et des greffiers. Ce sont eux qui sont en première ligne et qui vivent les problèmes » (un chef de corps)*

Le champ de responsabilités de chacun dépend de sa spécialisation juridique (droit pénal, droit de la famille, etc.) ou d'une forme de spécialisation fonctionnelle (magistrat responsable de la « qualité », des statistiques, etc.). Ce type de fonctionnement a généré le développement de modifications importantes dans l'organisation des juridictions, même si celles-ci sont contingentes à chaque contexte local. A titre d'exemple on citera le développement de chambres autonomes spécialisées pour une meilleure gestion des flux d'affaires.

Des assemblées générales sont régulièrement convoquées durant l'année. Les assemblées générales sont à cet égard des moments importants durant lesquels toutes les sensibilités en présence (partisans du changement et réfractaires) peuvent s'ajuster et où des arbitrages peuvent être faits. Dans les juridictions de moyenne ou grande taille, des groupes de travail sont lancés, composés de représentants des différents intérêts visés par tel ou tel projet.

D'autres chefs de juridiction de Judicorps se montrent beaucoup moins enthousiastes à l'égard du rapport de fonctionnement. Une certaine forme d'amélioration des performances de la justice est bel et bien nécessaire à leurs yeux mais celle-ci ne doit pas modifier radicalement le fonctionnement actuel.

*« Moderniser la justice, oui certainement... mais pas à n'importe quel prix ! Pas question d'y laisser notre indépendance. Il vaut mieux qu'on s'inspire de ce qu'on fait bien depuis des années pour y apporter quelques touches nouvelles » (un chef de corps)*

Le discours de ces responsables est orienté vers la nécessité de laisser aux magistrats un maximum de disponibilité afin de mener à bien leur mission primaire : trancher des litiges ou diligenter des

enquêtes. La plupart de ces responsables affirment qu'ils ne solliciteront pas de nouveau mandat. Ils semblent quelque peu regretter la période durant laquelle ils effectuaient un travail judiciaire « pur ».

*« Je suis chef de corps depuis plus de 20 ans... avant je pouvais au moins garder un gros mi-temps comme magistrat...mais avec le management j'ai dû tout laisser tomber. Je suis coupé du terrain et ça ne me plaît pas. Je pourrais encore solliciter un nouveau mandat mais ça ne m'intéresse plus ! » (un chef de corps)*

Leur fonction de responsable les a coupés de la dimension juridique progressivement envahie par de nombreuses activités gestionnaires. Leur vision globale est celle d'un changement qui devrait être « digéré » au mieux par les structures existantes sans nécessiter une débauche d'efforts trop importante. Etant donné que le rapport de fonctionnement laisse une large marge d'autonomie quant au contenu réel (plus ou moins précis) devant être injecté dans les rubriques prédéfinies, ils n'hésitent pas à faire office de filtre « bloquant » la logique managériale dominante. Ils protègent leur base par anticipation en centrant leur discours sur l'importance du travail judiciaire pur, ce dernier étant peu compatible avec la rationalité managériale. De plus, ils ont clairement conscience des ressources dont disposent leurs collaborateurs pour s'opposer à toute tentative d'intrusion dans leur mode de fonctionnement actuel. Dans un tel cas de figure, la rédaction du rapport est centralisée au niveau du chef de juridiction, qui se fait aider par le personnel administratif. Ce dernier tient des sortes de « registres » composés des rubriques imposées dans le rapport de fonctionnement et enregistre systématiquement les données requises (absentéisme, évolution du cadre) tout au long de l'année. Quelques semaines avant le vote du rapport par l'assemblée générale, ces données sont compilées et livrées aux magistrats du corps.

D'éventuelles actions peuvent néanmoins voir le jour, mais elles s'opéreront ici *ad hoc*. Elles sont toujours liées au constat d'un indicateur de fonctionnement « problématique » dans une des rubriques du rapport annuel et s'inscrivent alors dans une perspective de remédiation. Si, par exemple, un arriéré judiciaire est constaté pour certains types de dossiers, le chef de juridiction tente d'infléchir la tendance de manière ponctuelle en procédant à un jeu de vases communicants entre sections du tribunal ou en créant une audience spécialisée supplémentaire afin d'évacuer un certain nombre de dossiers.

## **2.2. Le plan de lutte contre l'absentéisme à Federmut**

Ce cas concerne le fonctionnement d'une fédération mutuelliste régionale (dénommée ici Federmut)<sup>3</sup>. Cet organisme a diverses missions : exécution de l'assurance maladie obligatoire (remboursement des frais médicaux en tant qu'intermédiaire entre la sécurité sociale et les patients), organisation de produits liés à l'assurance complémentaire (*sur* initiative propre, par exemple aide des personnes âgées à domicile, assurance hospitalisation couvrant les frais hors sécurité sociale), organisation d'activités en tant que « mouvement social » (camps de vacances pour les jeunes). Toutes ces activités doivent être organisées de manière « universelle » c'est-à-dire sans possibilité de sélectionner ou discriminer les citoyens qui peuvent y prendre part. Le principe de solidarité entre citoyens et adhérents est donc de mise ce qui a historiquement conféré une dimension valorielle très forte à l'action de cette organisation. La fédération tire ses revenus des cotisations des adhérents (chaque citoyen belge doit choisir un organisme de mutualité parmi la dizaine présente sur le marché et doit s'acquitter d'une cotisation annuelle), de subventions de l'état et d'un forfait de gestion perçu par prestation fournie. Au niveau des activités d'assurances complémentaires, Federmut fixe ses prix dans un souci de démocratisation des soins de santé et selon le principe de solidarité entre les adhérents.

---

<sup>3</sup> L'analyse de Federmut a été réalisée en deux phases. La première a permis de rencontrer 14 membres du personnel (3 membres de l'équipe de direction, 5 chefs de service locaux et 6 salariés) dans le cadre d'entretiens exploratoires. La seconde phase, consacrée à une récolte systématique de données concernant l'absentéisme, s'est basée sur des entretiens semi-directifs thématiques. A cette occasion, 10 chefs de service et 22 salariés ont été interviewés.

Federmut fait partie d'une Alliance nationale regroupant 21 fédérations régionales. L'Alliance a pour mission de coordonner l'action des 21 fédérations (qui gardent cependant un large degré d'autonomie de fonctionnement) et de représenter ces dernières dans toute une série d'organes de (co-) gestion de la sécurité sociale. Devant faire face à une compétitivité accrue (découlant de l'arrivée de nouveaux opérateurs sur le marché) et à une volonté de modernisation des structures, l'Alliance est ses fédérations sont entrées depuis les années 2000 dans une phase de « managérialisation ». Une politique générale de rationalisation des structures et d'amélioration des performances (sur les plans de l'efficacité et de l'efficience) a été décidée au sommet. Ainsi, un plan de restructuration qui a vu des départs massifs d'anciens salariés (55 ans et plus) et le recrutement de jeunes salariés (avec niveau de diplôme plus élevé que les salariés restés en place) a été réalisé en 2005. Depuis lors, les jeunes salariés semblent accéder plus facilement aux postes à responsabilités que leurs collègues avec plus d'ancienneté et moins diplômés. Après ce plan de restructuration, un recours accru à des techniques de flexibilité quantitative a été observable. Les salariés partant à la retraite ne sont pas systématiquement remplacés et quand ils le sont c'est par des salariés recrutés sur base de contrats à durée déterminée qui ne sont jamais transformés en contrats à durée indéterminée.

Federmut est composée de 220 salariés. Outre divers services de support (communication interne et externe, GRH, services « généraux », service juridique) et quelques services spécialisés dans les activités complémentaires (organisation des camps de vacances), le personnel est réparti en 5 entités locales qui ont pour mission d'accueillir les citoyens et de veiller au remboursement des frais médicaux (assurance obligatoire et complémentaire). Une des entités locale est de grande taille puisqu'elle couvre le territoire d'une grande ville. Les 4 autres sont de petite taille, couvrant des surfaces géographiques périphériques à la grande ville. Chaque service est placé sous la direction d'un « chef de service »<sup>4</sup> qui historiquement avait pour mission de veiller à la bonne exécution des missions de base de Federmut sur un plan essentiellement technique.

Une nouvelle approche de la gestion du personnel a été initiée tant au niveau de l'Alliance qu'au niveau de Federmut. Celle-ci repose sur une série de dispositifs visant au développement des compétences et à l'analyse des performances individuelles. A titre d'exemple, ces dispositifs sont le développement de trajets de fonction (évolution du personnel à différents postes), la réalisation d'un entretien annuel, l'évaluation du personnel, la mise en place de plans de formation. L'essentiel de ces activités nouvelles échoit aux responsables de services qui se sont vu investis de leur exécution.

Depuis 2008, un plan d'action a été initié par la direction pour tenter de remédier au problème de l'absentéisme (deux fois supérieur à la moyenne nationale), ce dernier étant perçu comme une des sources non négligeable de blocage de l'amélioration des performances. Le problème de l'absentéisme ayant été mis à l'agenda, la fédération a commandité un diagnostic qualitatif afin de détecter quelles étaient les facteurs explicatifs de ce dernier. Ce diagnostic a mis en avant une conjonction de facteurs qui interviennent de manière variable en fonction du service étudié : faible implication de la hiérarchie dans la gestion des problèmes quotidiens, communication mal orientée, tensions générationnelles fortes, malaise identitaire, multiplicité (et parfois contradiction) des sources de changement (réorganisations, nouvelle direction générale locale, introduction des NTIC, etc.). Une forte tension interne est présente au sein de la fédération. Elle oppose les tenants de valeurs traditionnelles de solidarité et de mouvement social et les défenseurs d'une approche entrepreneuriale que symbolisent bien les changements managériaux à l'œuvre.

---

<sup>4</sup> Au total, on dénombre une grosse vingtaine de personnes pouvant entrer dans la catégorie « chef de service ». Ces derniers sont répartis en deux catégories. La première, légèrement majoritaire, est composée de salariés qui ont une ancienneté importante (environ vingt ans). Ils sont âgés d'une cinquantaine d'années, détenteurs d'un diplôme d'étude secondaires supérieurs et ont gravi tous les échelons avant d'arriver à cette position. Le second groupe est composé de salariés plus jeunes, arrivés suite à la restructuration. Ces derniers ont accédé au poste de « chef de service » assez rapidement (entre trois et cinq ans d'ancienneté) et sont détenteur d'un diplôme de niveau bac+3. Au total, les hommes sont légèrement plus représentés que les femmes dans cette catégorie (60%).

La direction a essentiellement confié aux chefs de service la gestion « active » du plan « absentéisme » qui comprend la gestion d'un tableau de bord, la réalisation d'un entretien de rentrée de l'absent, un travail permanent sur les valeurs pour encourager l'implication et l'intégration des différentes catégories de personnels (« anciens » et « nouveaux »), le développement de la polyvalence des salariés, la gestion dynamique des postes vacants suite à une maladie. Ces outils révèlent un degré de précision élevé. Ils contiennent toute une série de procédures à suivre. Ces instruments ont été définis au niveau de la direction générale et de la DRH de la fédération. Pour l'heure, l'application concrète de ces derniers ne fait pas l'objet d'une vérification stricte par la direction ou la DRH. En d'autres termes, les outils peuvent être vus comme des moyens mis à la disposition des chefs de service pour orienter leur action mais ils ne sont guère intégrés dans une politique d'évaluation de leur propre action.

L'onde de choc créée par les nouvelles orientations stratégiques n'en est pas moins réelle. Les rôles assignés et contenus de tâches des chefs de service ont été fondamentalement transformés recouvrant de nouvelles dimensions qui tranchent avec le passé. Ils se sont vus confier la tâche d'être les porte-paroles du changement ainsi que les principaux opérateurs de l'amélioration des performances. Face aux nouvelles exigences managériales, deux profils de chefs de service émergent.

Le premier regroupe, dans une proportion légèrement minoritaire, des chefs de service qui sont a priori favorables au projet de modernisation mais sont confrontés à une base divisée par rapport à ce sujet.

*« Je dois faire face à une frange de mon personnel qui n'est pas du tout sensibilisée aux contraintes qui s'abattent sur nous. Il faut savoir que la rentabilité de la fédération est limitée et qu'il faut donc être plus efficace mais ce message ne passe pas toujours. Il y a pas mal d'employés qui vivent toujours dans le passé, qui ne pensent qu'à la mission sociale sans souci de son coût » (un chef de service)*

Ces chefs de service tentent dès lors de doser l'implémentation des nouveaux outils managériaux entourant la problématique de l'absentéisme.

*« Si je veux obtenir quelque chose, il faut que je calcule bien mon coup ! Je ne peux pas tout demander en même temps aux gens ! Il faut sélectionner les choses. Mais aussi, il faut sélectionner les personnes à qui on demande certaines choses. Il y en a qui seront plus réceptifs que d'autres et c'est donc avec eux qu'il faut avancer. C'est par exemple le cas avec la polyvalence qui est un bon outil pour pallier aux absences. Certains le font sans problème et pour d'autres c'est même pas la peine de demander » (un chef de service)*

En d'autres termes, ils fixent un ordre de priorités dans les outils qu'ils souhaitent déployer au sein de leur service : ils ne recourent pas à l'ensemble de l'arsenal d'outils qui leur est proposé mais adoptent une politique de petits pas.

*« La fédération a beaucoup changé ces dernières années. On fait du management maintenant. Mais le nombre de nouveautés est trop élevé d'une seule fois. J'ai choisi de sélectionner quelques aspects que je mets en place tranquillement. J'obtiens de bons résultats et les gens, peu à peu, entrent dans le jeu. Quand ils sentent que ça ne va pas, que la charge de travail est trop importante, ils viennent me trouver, ils le disent et on peut mettre en place une solution plutôt que de la garder pour eux par méfiance... ça évite qu'ils s'absentent par la suite s'ils n'avaient rien dit... c'est pour moi un grand changement » (un chef de service)*

Par ailleurs, ils n'hésitent pas à orienter leur action de manière prioritaire vers certains salariés, qu'ils estiment être des alliés ou des personnes réceptives aux nouveaux instruments.

*« Pour l'entretien de reprise qui me semble être un bon outil, je ne le fais pas avec tout le monde. Je sais qu'il ya des gens dans mon service qui prennent ça comme une atteinte à leur vie privée. Ça ne sert même à rien que je discute avec eux, ils m'enverraient bouler ! Par contre avec les autres ça fonctionne correctement. Lorsque quelqu'un revient de maladie et me dit qu'il était épuisé, c'est un signal pour moi...il faut que je réfléchisse à son boulot, à ses activités » (un chef de service)*

Le second profil de chefs de service regroupe les personnes (légèrement majoritaires) qui se désintéressent des outils management de l'absentéisme et n'en font aucun usage.

*« Les outils qu'on nous impose pour les absences sont trop rigoureux, personnellement je ne vois pas bien comment les utiliser. En plus j'ai pas envie d'aller au conflit avec mes gens sur le sujet ... » (une chef de service)*

La plupart d'entre eux ne parviennent plus à maîtriser les différentes dimensions de leur fonction suite aux transformations qu'elle a subie ces dernières années.

*« On nous en demande toujours plus, là ce n'est plus possible : il faut évaluer les gens, préparer leur formation, gérer les absences, former aux valeurs, intégrer les CDD qui changent régulièrement, rendre les gens polyvalents... je n'en sors plus et en plus on voit pas trop les effets de tout cela,... je ne suis pas convaincue que ça rapporte autant... »*

Les chefs de service appartenant à ce profil font preuve d'un large retrait à l'égard de la modernisation et de la transformation de la fédération. Ils préfèrent centrer leur action sur les missions de base.

*« Mon boulot c'est avant tout être certain que les affiliés seront bien servis, qu'ils seront remboursés correctement en temps voulu. Beaucoup sont précarisés et donc notre action est précieuse pour eux. Il faut aussi qu'on écoute leur problème et qu'on leur donne la solution adéquate. Je suis là pour débroussailler les cas compliqués » (un chef de service)*

Quant aux retombées de la posture qu'ils adoptent, ils ne semblent pas craindre d'effets néfastes ou de problèmes particuliers.

*« Faire du management comme ils disent ou pas ??? Bof... ça change pas grand-chose... on n'a quand pas énormément de feed back. La direction communique sur ce qu'elle veut et pas toujours sur ce qu'il faut... en tous cas moi je n'ai jamais été convoqué parce que je ne faisais pas ceci ou cela... » (un chef de service).*

On le voit, les instruments liés à la gestion de l'absentéisme bénéficient d'un accueil et d'une mise en œuvre variable auprès des chefs de service. Certains semblent favorables et voudraient les déployer tels que définis au sommet de la hiérarchie. Mais, confrontés à des travailleurs pour certains en souffrance face au changement, ils parviennent à mobiliser leur personnel de manière sélective (par rapport à la quantité d'outils ou au nombre de personnes). D'autres préfèrent favoriser leur rôle de responsable technique de service dans la perspective de la réalisation des missions historiques. Ces derniers, peu soumis à une pression objective de la part de la hiérarchie supérieure, n'hésitent pas à bloquer la diffusion et l'application des nouveaux dispositifs.

### 2.3. La redéploiement du personnel et la conformité aux scripts dans les centres d'appels de National Telecom

National Telecom est une ancienne entreprise publique de télécommunications ayant connu, au cours des dix dernières années, d'importantes transformations structurelles<sup>5</sup>. Dans un contexte de mutations technologiques majeures (téléphonie mobile, internet, voix sur IP, etc.), National Telecom a opté pour une stratégie de croissance externe, mais est confrontée de plein fouet à l'éclatement de la bulle Internet. Les acquisitions et les prises de participation ont fait plonger l'endettement du groupe. L'éclatement de la bulle internet va se traduire par une dépréciation importante de la valeur d'un ensemble d'actifs et le cours de l'action de National Télécom va s'effondrer. Entretemps, l'État actionnaire cède une partie de ses actions pour passer en dessous de la barre des 50 %. La logique de l'actionnaire a désormais pris le pas sur celle de l'entreprise publique : elle se traduit par une tendance à développer l'attractivité boursière, fondée non pas tant sur les performances industrielles, commerciales, financières des entreprises, mais avant tout sur le cours attendu de l'action. Ce modèle conduit l'entreprise à émettre des signaux interprétés comme positifs par les agents sur les marchés boursiers : restructurations, fermetures de sites, licenciements et distributions accrues de dividendes.

Un plan ambitieux de résorption de la dette est alors lancé. Il s'articule autour de 2 axes complémentaires: un programme d'amélioration opérationnelle et un renforcement de la structure financière du groupe. Après trois ans, les résultats sont supérieurs aux objectifs et le désendettement du groupe est significatif.

La création de valeur pour l'actionnaire, systématiquement annoncée dans les rapports annuels et communiqués de presse du groupe, devient un des objectifs annuels primordiaux. Les plans se succèdent avec des objectifs de plus en plus ambitieux. Le dernier en date se nomme BEYOND : il vise à augmenter de manière drastique le chiffre d'affaires via la généralisation de *key performance indicators* (KPI) commerciaux, à réaliser 2 milliards d'euros d'économies sur les achats et les fonctions supports par le recours systématique à des « cost killers », à encourager les départs volontaires et le non-remplacement des départs à la retraite et, surtout, à redéployer le personnel vers les métiers au service des clients.

Durant cette période, les performances financières de BEYOND (désendettement de 25 % et accroissement de 40 % du dividende versé) ont conduit à de multiples fermetures/regroupements d'unités locales qui sont à l'origine de mobilités géographiques et fonctionnelles importantes. Beaucoup de travailleurs issus des unités fermées se retrouvent mutés dans des plate-formes de service après-vente (centres d'appels), où les exigences de compétences préalables sont considérées comme peu élevées. Au total, en huit années, l'effectif national sera contracté de près de 30 %. Toutefois, l'organisation a connu, durant la même période, un malaise social grandissant, largement répercuté dans les médias.

Face à ces changements de plus en plus marqués du contexte organisationnel et stratégique, on peut observer des attitudes nettement différenciées de la part des managers de premier niveau des centres d'appels face à la présence des scripts que les téléopérateurs sont sensés appliquer<sup>6</sup>.

Une première catégorie, plutôt minoritaire, considère que le manager doit être une figure d'autorité, dans une organisation en perpétuel mouvement, et qu'il s'agit pour eux de rappeler en permanence les règles du jeu, d'autant plus qu'ils sont eux-mêmes constamment évalués quant à leur capacité à les faire respecter. Ils ont donc appliqué scrupuleusement les consignes et se sont montrés relativement

---

<sup>5</sup> Les données de ce cas sont issues d'une intervention réalisée au cours de l'année 2010 auprès de 57 managers managers de 1<sup>er</sup> niveau (11 en interview individuelle et 46 rencontrés dans le cadre de focus groups).

<sup>6</sup> Etant donné la taille de National Telecom, la diversité des caractéristiques sociodémographiques des managers de 1<sup>er</sup> niveau est ici beaucoup plus large que dans les cas précédents. La palette d'âges, de genres et de qualifications y est en effet très importante.



intransigeants vis-à-vis de leurs équipes. Ils éprouvent aujourd'hui un sentiment de perte de légitimité face aux remises en cause dont ils font l'objet en raison du malaise social qui traverse l'entreprise.

*La nouvelle direction semble mettre en cause le management de proximité. Nous, on n'a fait qu'appliquer pendant des années ce qu'on nous demandait de faire : les chiffres, la productivité, mettre le client de côté. On ne peut pas nous reprocher d'avoir mal géré alors qu'on n'a fait que suivre des instructions. C'est une sorte de désaveu.*

Une deuxième catégorie conçoit davantage son rôle en termes d'intermédiation entre la logique économique dominante, caractéristique des nouvelles orientations prises par National Telecom au cours des dernières années, et la nécessaire attention aux relations entre collaborateurs pour maintenir un climat social serein au sein de leur unité.

*Aujourd'hui on sent que le manager doit être vigilant sur l'aspect social mais on sent très bien aussi qu'il ne faut pas se laisser trop embarquer dans cette voie parce qu'il y a aussi les contraintes du business. La manière de décliner est importante. Il faut savoir mettre en œuvre la stratégie à notre niveau et garantir la réussite des objectifs de l'entreprise.*

Ce rôle d'intermédiation ne s'effectue pas toujours en parfait accord avec les orientations du sommet stratégique, mais il reste pleinement assumé.

*Je ne pense pas être divergent par rapport à ce que la direction dit mais je suis moins sanglant (...). Je vais modérer la chose. Je ne vais pas toujours adhérer mais je vais dans le sens de l'entreprise, je module. Le rôle du manager de premier niveau, c'est d'assouplir et non pas de rendre brut ce qu'on lui donne.*

Un autre manager de la même catégorie ne cache pas les tactiques qu'il emploie à cet égard.

*Sur la stratégie, le budget, les valeurs, on n'a pas le choix. Cela fait partie de nous. C'est inconcevable de pas le véhiculer (...). Je n'ai pas d'état d'âme à avoir. Je peux ne pas être en accord à titre personnel mais je ne le laisse pas disparaître. [Cependant] il y a parfois une rupture entre les injonctions du top et le terrain, on est obligés de nuancer certaines paroles et pour obtenir certains résultats, je ne donne pas la pensée aussi abrupte. Je fais marcher l'affect.*

Une troisième catégorie de managers s'inscrit davantage dans une logique de rupture par rapport au sommet de l'organisation, avec lequel il se sent désormais en désaccord. On en trouve notamment dans les centres d'appels où se concentrent une grande partie des personnes déplacées en raison de la disparition de certains métiers ou de la fermeture de certains sites. Le travail y est très standardisé, avec des scripts de dépannage que les téléopérateurs sont amenés à suivre à la lettre. L'idée sous-jacente est que ces postes de travail sont accessibles d'emblée à n'importe quelle personne, quelle que soit sa qualification d'origine, sans qu'il soit nécessaire de la former. Pourtant, le système montre rapidement ses limites (scripts trop rigides, incomplets, pas assez actualisés, etc.). Face à des collaborateurs en souffrance ou simplement frustrés et à des changements fréquents de consignes venant des services centraux, certains managers n'hésitent pas à inciter leurs collaborateurs à adopter des comportements déviants, ce qui leur permet de redonner du sens à leur rôle de manager :

*Avant ces scripts, quand le client appelait le SAV, le téléconseiller, grâce à ses formations, pouvait guider le client au travers d'outils divers. Tout d'un coup, quelqu'un a eu l'idée que si on arrive à mettre le cheminement du dépannage sous forme d'un outil prémâché, n'importe qui pourrait faire du SAV. Ils se sont plantés, car les scripts ne sont pas au point ; cela génère de la frustration chez les collègues qui doivent utiliser un outil qui n'est pas bien (...). On a fait des changements de métier et des rapatriements pour les métiers prioritaires, avec l'idée*

*sous-jacente qu'il n'y avait pas besoin de tant former ces personnes rapatriées puisqu'il y avait des scripts. On débouche sur un non-sens de conseillers sur plate-forme qui deviennent comme des robots à utiliser quelque chose qu'ils ne comprennent parfois même pas, et qui résulte en une perte d'autonomie pour tous.*

*Alors moi, je délinque. Je donne comme consigne à mon équipe : si le script bugge, laissez-le tomber et faites comme vous le sentez, vous connaissez votre métier. Cet outil a été mis en place sans concertation avec les gens de terrain. C'est sur le terrain qu'on connaît les difficultés des clients. Si l'outil venait de la base, il aurait été mieux conçu (...)*

*Un jour on dit bleu, le lendemain, blanc. Il faut choisir. On est trop souvent dans la précipitation, sans prendre le temps de réfléchir aux conséquences. Il y a beaucoup de revirements. Parfois on prend sur nous de ne pas appliquer la consigne car on sait comment ça va finir. On se met en porte-à-faux avec notre hiérarchie parce qu'on sait que dans trois jours, cela aura changé (...).*

*Si je vois que la consigne en question n'a pas de sens et que je ne sais pas expliquer son objectif à mon équipe, je prends sur moi et ne l'applique pas ! On dit qu'on fait mais on fait pas...*

Dans cette troisième catégorie, on trouve également des managers qui, au nom de leurs préoccupations sociales, conçoivent essentiellement leur rôle comme un défouloir, au risque de se le voir reprocher par leur hiérarchie.

*C'est toujours la culture du chiffre, même à travers la satisfaction du client il faut qu'on nous ponde des abréviations telles CMPS, CATVI... Ce sont des horreurs. Compliqué, horrible à déployer auprès des collaborateurs. Alors on ne le fait pas, et ça nous revient dessus (...). Mon relationnel très proche fait que les collaborateurs s'ouvrent à moi, ce qui fait que quelquefois on m'accuse ... de mal faire mon boulot. C'est pour cela que je ne me sens pas comprise ni par le haut ni par le bas (...). J'encaisse le mécontentement des collaborateurs parce que j'estime que c'est mon rôle.*

### **3. Discussion: des stratégies multiples de sensemaking autour des nouveaux dispositifs**

Les trois situations qui viennent d'être exposées nous présentent différents aspects des transformations managériales qui se sont introduites depuis plusieurs années dans les organisations en charge des services d'intérêt général. Tout en faisant intervenir des dispositifs de gestion spécifiques, elles s'inscrivent dans le prolongement des principes du New Public Management. Peut-on dès lors considérer qu'elles manifestent la tendance de ce type d'organisation à se conformer de plus en plus aux pressions isomorphiques en provenance du contexte, qu'elles soient normatives ou mimétiques (DiMaggio & Powell, 1983) ? A l'évidence, non ! Un premier survol des trois cas nous fait apparaître des situations locales très différentes dans chaque organisation.

Les changements en cours dans les trois organisations peuvent sans aucun doute être lus sous le mode d'une opposition entre la logique de « performance technico-économique », dont ils sont intrinsèquement porteurs, et la logique de « qualité socio-organisationnelle », caractéristique des missions d'intérêt général que ces organisations sont censées poursuivre. L'adoption d'une approche contingente nous permettrait de complexifier l'analyse en testant l'hypothèse selon laquelle les changements pourraient bien être marqués par les contextes institutionnels spécifiques dans lesquels ils sont introduits. C'est la raison pour laquelle nous avons tenu à différencier nos cas selon qu'ils

relèvent entièrement de la sphère des services publics (Judicorps), d'un contexte privé remplissant des missions d'intérêt général (Federmut) ou d'un domaine d'activités anciennement public mais désormais privatisé (National Telecom). On pourrait ainsi s'attendre à une primauté de plus en plus forte de la logique de « performance technico-économique » à mesure que l'on quitte le giron public pour s'approcher du secteur privé. Or, il n'en est rien ! Les observations rapportées dans les trois cas montrent la diversité des modalités de mise en œuvre concrète de ces changements, quel que soit le contexte envisagé. Il n'y a donc guère, en la matière, de détermination du contexte institutionnel.

Nous sommes ainsi conduits à rejoindre les constats classiques de l'analyse sociologique des organisations, qui mettent en avant les relations de pouvoir entre acteurs dans tout système d'action concret (Crozier & Friedberg, 1977 ; Pfeffer, 1981). Par conséquent, un processus de changement constitue inévitablement une manière de « redistribuer les cartes » entre les différents groupes en présence, suscitant, par la même occasion, des réactions en sens divers. Qu'elles soient défensives ou offensives, de telles réactions n'en revêtent pas moins un caractère hautement « stratégique ». En particulier, lorsque le processus de changement signifie pour les acteurs une intensification de leur rythme de travail, une menace pour leur statut ou leur emploi, une restriction de leur marge de manoeuvre, il n'est pas étonnant de le voir devenir la cible privilégiée de multiples pratiques de détournement et d'appropriation (Bernoux, 1979).

En nous focalisant sur les comportements des membres de la ligne hiérarchique, on ne tarde pas en effet à découvrir diverses stratégies d'appropriation des changements en cours, en fonction des enjeux que ceux-ci représentent ou stimulent. Trois catégories de comportements stratégiques émergent au fil de nos observations, que nous proposons de nommer respectivement: le loyalisme, l'accommodement et la contestation. C'est sur la base de ces comportements que les managers réussissent ou non à mobiliser leurs équipes, à les « intéresser » aux changements en cours et à créer avec eux une « convergence locale ». Il faut noter que de tels comportements se forment à l'occasion de contacts latéraux informels entre managers de premier niveau: conversations parallèles lors de sessions de formation/information, humour, histoires colportées, rumeurs, expériences partagées entre pairs, etc. Nous rejoignons ainsi les observations de Balogun et Johnson (2004) sur le caractère socialement négocié du schéma de changement en vigueur.

Les trois catégories de comportements que nous avons recensées ne sont pas sans rappeler les comportements d'acceptation, de compromis ou de résistance déjà repérés dans d'autres recherches (Doolin, 2002 ; Arnaboldi & Azzone, 2010). Elles reflètent clairement des positionnements identitaires différents de la part des managers (Albert et Whetten, 1985). Les premiers se situent dans une perspective de type « performance technico-économique »: les réformes engagées sont nécessaires à leurs yeux car elles conduisent à une plus grande efficacité dans la fourniture des services d'intérêt général. Les deuxièmes se situent à cheval entre les perspectives « performance technico-économique » et « qualité socio-organisationnelle »: pour eux, une plus grande efficacité doit certes être atteinte, mais une telle évolution ne peut pas s'opérer au détriment d'une dégradation de la qualité du service et d'une dénaturation du métier de base de l'organisation. Les troisièmes se revendiquent de l'axe « qualité socio-organisationnelle »: de leur point de vue, ce qui compte avant tout est de garantir le maintien de la qualité du service rendu et des expertises qui la conditionnent ainsi que la prise en compte des besoins des citoyens.

Toutefois, l'appartenance à une logique identitaire ne conduit pas nécessairement à une perception du contexte en adéquation avec celle-ci. Rondeaux et Pichault (2011) montrent ainsi que la confrontation de la logique identitaire dans laquelle s'inscrivent les acteurs et de leur perception du contexte conduit « soit à une situation de congruence (par analogie avec les travaux de Rogers, 1951), dans laquelle la perception du contexte apparaît *en continuité* avec la logique identitaire dont on se réclame, soit à une situation de dissonance (Festinger, 1965), se référant à une *rupture* entre la logique identitaire que les individus adoptent et leur perception du contexte » (p.8).

Pour chaque catégorie, on observe en effet un processus spécifique de *sensemaking* (Rouleau, 2005) au terme duquel les acteurs tentent de diminuer l'équivocité des signaux en provenance du contexte

(Weick, 1995). Nous avons pu ainsi observer, dans le cas Judicorps, que les chefs de corps « loyalistes » se situent plutôt en congruence avec leur contexte, s'estimant responsables des initiatives à prendre pour le rendre conforme à leurs attentes alors que ceux qui optent pour l'accommodement se considèrent plutôt en dissonance par rapport à des évolutions du contexte qui les éloignent du métier de base judiciaire. Dans le cas Federmut, les « loyalistes » sont davantage en dissonance avec le contexte car ils y perçoivent les réticences de leurs collaborateurs et se voient obligés de procéder avec précaution (en ne déployant pas l'ensemble des outils à leur disposition ou en ciblant leurs actions sur certains employés). Les « contestataires » sont quant à eux clairement en dissonance par rapport aux évolutions du contexte, qu'ils désapprouvent largement. Dans le cas National Telecom, les « loyalistes » sont clairement en dissonance avec un contexte qui remet désormais en cause leur légitimité. Ceux qui choisissent l'accommodement ne sont pas toujours en congruence avec les évolutions du contexte mais acceptent de jouer à cet égard un rôle d'intermédiation vis-à-vis de leurs subordonnés. Quant aux « contestataires », ils sont une fois encore en dissonance complète par rapport au nouveau contexte dont ils dénoncent les errements bureaucratiques.

L'activité de *sensemaking* vient donc compléter la logique identitaire dans laquelle le manager se situe. Si la stratégie de contestation conjugue généralement une logique identitaire de type « qualité socio-organisationnelle » et une perception de dissonance complète par rapport aux orientations managériales actuelles, la stratégie de loyalisme, qui s'ancre davantage dans une logique identitaire de type « performance technico-économique », peut très bien connaître des variantes en congruence (Judicorps) ou en dissonance (Federmut, National Telecom). Dans le cas National Telecom, la dissonance provoquée par le sentiment de remise en cause pourrait d'ailleurs faire basculer les managers concernés vers une des deux autres catégories, voire vers l'*exit* pur et simple (Hirschman, 1970). Enfin, la stratégie d'accommodement peut être, elle aussi, plus ou moins congruente avec le contexte, cette position de compromis permettant aux managers de diminuer les sources de dissonance à leur niveau.

Les stratégies déployées par les managers face à la modernisation des organisations d'intérêt général sont donc multiformes : elles s'ancrent dans des logiques identitaires différentes et activent des processus de *sensemaking* spécifiques, en fonction du degré de congruence perçue avec le contexte.

Intéressons-nous de plus près à ces positionnements stratégiques : au-delà des enjeux purement locaux qui peuvent en être à l'origine, l'analyse approfondie de nos études de cas permet de les mettre en relation avec les modalités prescriptives des dispositifs de gestion envisagés dans chaque cas. Le cadre théorique de la théorie de l'acteur-réseau (Akrich, Callon et Latour, 2006) nous permet de relier les activités de traduction réalisées par ces managers aux caractéristiques des dispositifs eux-mêmes. Dans la théorie de l'acteur-réseau, le réseau est conçu comme un ensemble d'entités humaines et non humaines, individuelles ou collectives, mises en relation les uns avec les autres dans le cadre d'un processus d'innovation. Ces entités sont appelées des actants. Dans la mesure où tout dispositif de gestion a nécessairement une dimension prescriptive, voire « disciplinaire » (Foucault, 1994 ; Hatchuel & Weil, 1992 ; Moisdon, 1997 ; Gilbert, 1998 ; Segrestin, 2004), il importe de prendre en compte ses caractéristiques propres dans la manière dont se façonne le processus de changement. De ce point de vue, on rappellera la tendance, notée plus haut, à quitter progressivement le régime de type « command and control » pour s'orienter vers des instruments et dispositifs faisant davantage appel à l'initiative des acteurs (Salamon, 2002 ; Lascoumes & Simard, 2011).

On peut ainsi noter que certains dispositifs (les indicateurs statistiques du plan de lutte contre l'absentéisme chez Federmut, les scripts chez National Telecom) s'avèrent très formalisés et peu malléables, laissant une faible marge de manœuvre interprétative aux acteurs chargés de les mettre en œuvre ; d'autres (les rapports annuels de fonctionnement de Judicorps) se révèlent beaucoup plus lâches. Par ailleurs, il importe de considérer, pour chaque dispositif de gestion, le type de suivi de l'amélioration effective des performances auquel est censé conduire leur usage : dans certains cas (Judicorps, National Telecom), on constate un contrôle fort assorti de sanctions en cas de baisse de performances ; dans d'autres (Federmut), l'application du dispositif est laissée à l'appréciation des managers et ne fait guère l'objet de suivi. Chaque dispositif peut donc être caractérisé par rapport à

deux dimensions « disciplinaires »: son degré de formalisation *ex ante* et le degré de contrôle/sanction *ex post*, lié à son application. On retrouve ainsi les dimensions classiques de la théorie de l'agence, où l'on cherche à se protéger, par des dispositifs adéquats, contre les risques de sélection adverse et d'aléa moral. Par exemple, chez Judicorps, le rapport annuel de fonctionnement n'impose pas de direction claire: il s'agit, en quelque sorte, d'une boîte à outils, d'un cadre « mou » qui permet de recenser ce qui est fait au niveau local... Cependant, à tout moment, un audit du CSJ reste possible, ce qui exerce une certaine pression sur les chefs de corps.

Le tableau suivant présente de manière synthétique les traits caractéristiques des trois dispositifs de gestion étudiés.

<b>Caractéristiques des dispositifs</b>	<i>Formalisation élevée ex ante</i>	<i>Formalisation faible ex ante</i>
<i>Contrôle/sanction élevés ex post</i>	Scripts des centres d'appels (National Telecom)	Rapports annuels de fonctionnement (Judicorps)
<i>Contrôle/sanction faibles ex post</i>	Indicateurs du plan de lutte contre l'absentéisme (Federmut)	

Les trois situations analysées plus haut nous permettent d'associer l'apparition de certains types de stratégies d'appropriation aux caractéristiques de ces « actants ». Dans tous les cas de figure, des stratégies de loyalisme sont constatées, mais elles n'apparaissent en congruence avec le contexte qu'en cas de faible formalisation du dispositif de gestion: cette marge de manœuvre interprétative facilite sans aucun doute la réduction de dissonance dans l'interprétation sélective des éléments en provenance du contexte. En revanche, la dissonance semble avoir davantage de probabilité de se manifester en cas de formalisation élevée du dispositif : elle conduit d'ailleurs à l'apparition de stratégies de contestation (la « déliquance » chez National Telecom et le « retrait » chez Federmut) alors que nous n'en avons guère rencontrées dans le cas Judicorps.

Quant aux stratégies d'accommodement, elles apparaissent principalement en cas de contrôle/sanction élevé: elles ont évidemment plus de chances d'exprimer une situation de congruence lorsque la formalisation du dispositif est faible (Judicorps) que lorsqu'elle est élevée (National Telecom). Chez Judicorps, les managers sont nommés sur la base d'un système de mandats : ils seront évalués par le CSJ qui collecte et analyse les rapports de fonctionnement. Ils ont donc tout intérêt à jouer le jeu mais la faible formalisation du dispositif leur permet de mener un véritable travail interprétatif au niveau local. Par contre, les dispositifs de National Telecom sont beaucoup plus contraignants : certains managers n'hésitent pas à reconnaître qu'ils n'adhèrent pas toujours aux orientations managériales actuelles, mais ils considèrent que, malgré cette dissonance, leur rôle consiste à véhiculer le message venu d'en-haut en l'assouplissant.

## Conclusions

Notre recherche vient confirmer l'hypothèse classique selon laquelle on ne change pas les institutions par décret (Crozier, 1979). Au contraire, la transformation des organisations publiques et l'orientation de leur fonctionnement vers un référentiel managérial semblent soumis à de fortes tensions (Lüscher & Lewis, 2008). Nous avons choisi de centrer notre étude sur les comportements des managers locaux, chargés de la diffusion et de la mise en œuvre des instruments de gestion. A leur niveau, la résolution des tensions que suppose l'introduction de ces nouveaux dispositifs passe par des mécanismes complexes où cohabitent des stratégies de loyalisme, d'accommodement et de contestation, dans le cadre de processus de congruence ou de dissonance identitaire.

Les managers sont bel et bien dans une situation de « charnière » entre le top management et la base, les uns et les autres ayant des logiques d'action souvent diamétralement opposées. Les situations potentielles de dissonance sont donc nombreuses : entre le middle management et le top management,

entre la base et le top management, entre le middle management et sa base. Elles peuvent s'accompagner de divers effets problématiques (malaise social, inefficience, baisse de qualité, etc.). Dans un contexte de forte pression à la performance, les managers sont amenés à trouver des points d'équilibre nouveaux pour tenter de réduire ces éléments de dissonance.

Dans une perspective abductive, la notion de réseau socio-technique issue de la théorie de l'acteur réseau (Akrich, Callon & Latour, 2006), croisée avec les acquis de la sociologie des identités face au changement (Albert & Whetten, 1985), offre une porte d'entrée intéressante pour tenter de décrypter les logiques à l'œuvre et mettre à jour une série de facteurs explicatifs des comportements observés.

Comprendre la diffusion d'une innovation managériale au sein d'une organisation en confrontant les intérêts des acteurs et les caractéristiques des instruments ou dispositifs (plus ou moins formalisés et « sanctionnants ») permet d'identifier des configurations d'interactions possibles entre les différents « actants ». Si les outils ne déterminent pas de façon univoque les comportements des managers locaux supposés les appliquer, ils ne se laissent pas non plus manipuler de manière systématique (hypothèse du relativisme). Au total, en fonction de leur degré de formalisation et de la prégnance du couple contrôle/sanction qui les accompagne, ils ouvrent un champ de traductions possibles plus ou moins étendu pour les responsables de services.

En cas de forte structuration « disciplinaire » de l'instrument (degré de formalisation élevé, degré de contrôle/sanction élevé), c'est toute la palette des stratégies qui est susceptible de se déployer — loyalisme, accommodement ou contestation— avec une prédominance des situations de dissonance identitaire, comme dans le cas National Telecom, vu la nette asymétrie des relations de pouvoir. Lorsque seul le degré de formalisation est élevé, ce sont les stratégies de loyalisme (éventuellement dissonant comme dans le cas Federmut où les managers ne déploient pas toute la palette des outils ou ne visent que certaines catégories de personnel) et de contestation qui prédominent: le pouvoir d'interprétation de l'outil (Weick, 1995) par les managers reste en effet étroitement limité. Lorsque seul le degré de contrôle/sanction est élevé, on observe la prédominance de stratégies de loyalisme en congruence avec le contexte ainsi que d'accommodement, comme dans le cas Judicorps, avec davantage de travail interprétatif de la part des managers.

Les stratégies observées se trouvent donc à l'intersection de deux faisceaux principaux: l'un, en provenance des caractéristiques « disciplinaires » du dispositif, ouvrant l'accès à un travail interprétatif plus ou moins important de la part du manager ; l'autre en provenance des managers eux-mêmes, qui mettent en œuvre des processus de *sensemaking* spécifiques, en fonction de la logique identitaire dans laquelle ils s'inscrivent et du degré de congruence qu'ils perçoivent avec le contexte en mutation. Il est probable que divers facteurs interviennent dans ce processus identitaire. Nous n'avons cependant pas pu explorer, dans le cadre d'une démarche strictement qualitative, l'influence des caractéristiques sociodémographiques des managers —en termes d'âge, de genre, de qualification, etc.— sur le travail de *sensemaking*. Une approche quantitative, à plus large échelle, serait sans doute nécessaire, afin de pouvoir valider d'éventuelles relations entre ces variables.

Quoi qu'il en soit, tout processus d'innovation managériale, lancé par le sommet et incarné dans certains instruments ou dispositifs de gestion concrets, entre nécessairement en confrontation avec ces mécanismes complexes. Comme le notent Lascoumes et Simard (2011), « l'instrument n'est jamais un dispositif clos, il est indissociable de modes d'appropriation contextualisés. À partir de lui s'observent aussi bien des mobilisations professionnelles (l'affirmation de nouvelles compétences) que des activités de reformulation (au profit des intérêts et rapports de pouvoir d'acteurs) et de résistance (réduire la portée de l'instrument ou le contourner par des alliances paradoxales) » (p.20).

C'est par une connaissance approfondie de ces mécanismes complexes d'appropriation que l'on pourra mettre au point des modes d'intégration adéquats du nouveau référentiel managérial dans les organisations au service de l'intérêt général. Il s'agira notamment de tenir compte des caractéristiques « disciplinaires » des outils (degré de formalisation *ex ante*, degré de contrôle/sanction *ex post*) et des logiques identitaires en présence, dans la perspective d'un management « polyphonique » du

changement (Hazen, 1993; Pichault, 2009) soucieux de prendre en compte, de manière durable et bienveillante, la diversité des acteurs concernés.

## Références bibliographiques

- Akrich, M., Callon, M. & Latour, B. (éd.) (2006), *Sociologie de la traduction: textes fondateurs*, Paris: Mines Paris-Les Presses, coll. « Sciences sociales ».
- Albert S. & Whetten D.A. (1985) “Organizational Identity”, in Cummings L.L. & Staw, B.M. (eds), *Research in Organizational Behaviour*, Greenwich CT: JAI Press.
- Allison, G.T., (1983), “Public and Private Management: Are they Fundamentally Alike in all Respects ?”, in Perry, J.L et Kraemer, K.L. (ed.), *Public Management: Public and Private perspectives*, Palo Alto CA: Mayfield, 72-93.
- Andreani, A. (2003), *La privatisation des services publics est une privatisation de la démocratie*, Paris : PUF.
- Arnaboldi, M. & Azzone, G. (2010), “Constructing Performance Measurement in the Public Sector”, *Critical Perspectives on Accounting*, April, 21(4), 266-282.
- Asif, M., Fisscher, O., de Bruijn, E. & Pagell, M. (2010), “Integration of Management Systems: A Methodology for Operational Excellence and Strategic Flexibility”, *Operational Management Resources*, n°3, pp. 146-160.
- Balogun, J. & Johnson, G. (2004), “Organizational Restructuring and Middle Manager Sensemaking”, *Academy of Management Journal*, August, 47(4), 523-549
- Bemelmans-Videc, M.L., Rist, R.C. & Vedung, E. (eds) (1998), *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments and their Evaluation*, New Brunswick :Transaction Publishers.
- Benamouzig, D. & Borraz, O. (2007), “Food and Pharmaceutical Agencies in Europe, Between Bureaucracy and Democracy”, *Cahiers Risques Collectifs et Situations de Crise*, 7.
- Bernoux, P. (1979), “La résistance ouvrière à la rationalisation: la réappropriation du travail”, *Sociologie du travail*, 1, 76-90.
- Buchanan, D., & Dawson, P. (2007), “Discourse and Audience: Organizational Change as Multi-Story Process”, *Journal of Management Studies*, 44(5), 669-686
- Chevalier, J. & Lochak, D. (1982), “Rationalité juridique et rationalité managériale dans l’administration française”, *Revue Française d’Administration Publique*, 24, 53-94.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2001), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot: Ashgate.
- Courpasson, D. & Thoenig, J-C. (2008), *Quand les cadres se rebellent*, Paris: Vuibert.
- Crozier, M. (1979), *On ne change pas la société par décret*, Paris: Grasset.
- Crozier, M. & Friedberg, E. (1977), *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris: Seuil. Coll. “Sociologie Politique”.
- DiMaggio P. & Powell W. (1983), “The Iron-Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Field”, *American Sociological Review*, April, 48,147-160.
- Doolin, B. (2002), “Enterprise Discourse, Professional Identity and the Organizational Control of Hospital Clinicians”, *Organization Studies*, May, 23(3), 369-390.
- Dunleavy, P. & Hood, C. (1994), "From Old Public Administration to New Public Management", *Public Money and Management*, 14, 9-16.
- Eisenhardt, K. (1989), “Building Theories from Case Studies Research”, *Academy of Management Review*, 14, 532-550.
- Exworthy, M. & Halford, S. (1999), *Professionals and the New Managerialism in the Public Sector*, Buckingham: Open University Press.
- Feldman, M. S. & Pentland, B. T. (2003), “Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change”, *Administrative Science Quarterly*, 48, 1, 94-118.
- Fortin, Y. & Van Hassel, H. (2000), *Contracting in The New Public Management. From Economics to Law and Citizenship*, Amsterdam : IIAS / IOS Press.
- Foucault, M. (1994), « La technologie politique des individus », *Dits et Écrits*, Paris : Gallimard, 4, 814-815

- Friedberg, E. (1993), *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris : Seuil, Coll. "Sociologie".
- Gilbert, P. (1998), *L'instrumentation de gestion. La technologie de gestion, science humaine ?*, Paris : Economica, coll. "Gestion".
- Girin, J. & Grosjean, M. (éd.) (1996), *La transgression des règles au travail*, Paris: L'Harmattan, coll. "Langage et Travail".
- Glaser, B. & Strauss A. (1967), *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, New York: De Gruyter.
- Gruening, G. (2001), "Origin and Theoretical Basis of New Public Management", *International Public Management Journal*, 4, 345-363.
- Gubrium, J.-F. & Holstein, J.A. (eds.) (2001), *Institutional Selves. Troubled Identities in a Postmodern World*, New York: Oxford University Press
- Hatchuel, A. & Weil, B. (1992), *L'expert et le système*, Paris: Economica.
- Hazen, M.A. (1993), "Towards Polyphonic Organization", *Journal of Organizational Change Management*, 6(5), 15-26.
- Hirschman, A.O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge MA : Harvard University Press.
- Huy, Q.N. (2002), "Emotional Balancing of Organizational Continuity and Radical Change: the Contribution of Middle Managers", *Administrative Science Quarterly*, 47 (1), 31-69
- Johnson, T. (1972), *Professions and Power*, London: Macmillan.
- Joyce, P. (1999), *Strategic Management for the Public Services*, Philadelphia: Open University Press.
- Kolb, F. (2002), *La Qualité. Essai sur l'évolution des pratiques du management*, Paris: Vuibert.
- Langbroeck, P. & Fabri, M. (2000), "Developing a Public Administration Perspective on Judicial Systems in Europe", in Fabri, M. & Langbroeck, P. (dir.), *The Challenge of Change for Judicial Systems*, Amsterdam: IOS Press.
- Larson, G. S., & Pepper, G. L. (2003), "Strategies For Managing Multiple Organizational Identifications", *Management Communication Quarterly*, 16(4), 528-558.
- Lascoumes, P. & Simard, L. (2011), « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue Française de Science Politique*, 61(1), 5-22.
- Law, J. (1991), *A Sociology of Monsters: Essays on Power, Technology and Domination*, London: Routledge.
- Lüscher, L. S., & Lewis, M. W. (2008), "Organizational Change and Managerial Sensemaking: Working Through Paradox", *Academy of Management Journal*, 51(2), 221-240.
- Moisson, J.C. (dir.) (1997), *Du mode d'existence des outils de gestion: les instruments de gestion à l'épreuve des organisations*, Paris : Seli Arslan.
- Moore, M. (1995), *Creating Public Value - Strategic Management in Government*, Boston MA: Harvard University Press.
- Nioche, J-P. (1982), "Science administrative, management public et analyse des politiques publiques", *Revue Française d'Administration publique*, 24, 635-649.
- Nomden, K. (2000), "Flexible Working Patterns in Public Administration", in Horton S. and Farnham D., *Flexibilities in European Public Services*, MacMillan.
- Nutt, P., Backoff, R. (1992), *Strategic Management of Public and Third Sector Organisations*, San Francisco: Jossey Bass.
- Pellissier-Tanon, A. (2001), "L'induction au cœur du dilemme des savoirs en sciences de gestion", in Martinet, A. et Thiétart, R. (dir), *Stratégies, actualité et futurs de la recherche*, Paris : Vuibert, 55-66.
- Perry, J. & Kraemer, K. (1993), *Public Management - Public and Private Perspectives*, Palo Alto, CA : Mayfield.
- Peters, F. & Savoie, D., (eds.) (2001), *Governance in a Changing Environment*, Montreal : McGill-Queen's University Press.
- Pfeffer, J. (1981), *Power in Organizations*, Cambridge MA: Ballinger.
- Pichault, F. (2009), *Gestion du changement. Perspectives théoriques et pratiques*. Bruxelles : De Boeck. Coll. "Manager RH".
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, New York, Oxford University Press.



- Rey, J.-P. (1993), *Le contrôle de gestion des services publics*, Paris : Dunod.
- Rondeaux, G. & Pichault, F. (2011), “Managers en quête de sens: l’identité organisationnelle comme boussole ?”, projet de communication au XXIIe Congrès de l’AGRH, Marrakech, novembre.
- Rouleau, L. (2005), “Micro-Practices of Strategic Sensemaking and Sensegiving: How Middle Managers Interpret and Sell Change Every Day”, *Journal of Management Studies*, November, 42(7), 1413–1441.
- Salamon, L.M. (ed.) (2002), *The Tools of Government : A Guide to the New Governance*, New York: Oxford University Press.
- Segrestin, D. (2004), *Les chantiers du manager. L'innovation en entreprise: où en sommes-nous? Comment piloter les changements et les maîtriser?*, Paris: Armand Colin.
- Spreitzer, G. & Quinn, R. (1996), “Empowering Middle Managers to be Transformational Leaders”, *Journal of Applied Behavioral Science*, 32, 237-261.
- Terrey, N. (2009), “Distributed Design Management in a Large Public-Sector Organization: Methods, Routines, and Processes”, *Design Management Journal*, 4, 48-60.
- Thomas, R., Sargent, L.D. & Hardy, C. (2011), “Managing Organizational Change: Negotiating Meaning and Power-Resistance Relations”, *Organization Science*, 22(1), 22-41.
- Trosa, S. (2007), “Le public et le privé: la révision des missions débouche-t-elle sur la sous-traitance? De l’essence à l’existence”, *Politiques et Management Public*, 25/3, 1-18.
- Vincent-Jones, P. (2006), *The New Public Contracting: Regulation, Responsiveness, Relationality*, New York: Oxford University Press.
- Warwick, D.P. (1975), *A Theory of Public Bureaucracy*, Boston MA: Harvard University Press.
- Wheeler, R. & Withcomb, H. (1977), *Judicial Administration: Texts and Readings*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- White, R.D. (1999), “More than an Analytical Tool. Examining the Ideological Role of Efficiency”, *Public Productivity & Management Review*, 23, 123-148.
- Yin, R. (1994), *Case Study Research: Design and Methods*, Beverly Hills, CA: Sage.