

Encadrer ou piloter ? Le travail des managers à l'épreuve d'un nouveau dispositif de pilotage par les résultats. Le cas d'un grand service public

Estelle Mercier

► **To cite this version:**

Estelle Mercier. Encadrer ou piloter ? Le travail des managers à l'épreuve d'un nouveau dispositif de pilotage par les résultats. Le cas d'un grand service public. XXX° congrès de l'Association francophone de Gestion des Ressources Humaines, Nov 2019, Bordeaux, France. hal-02972311

HAL Id: hal-02972311

<https://hal.univ-lorraine.fr/hal-02972311>

Submitted on 20 Oct 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



ENCADRER OU PILOTER ?

LE TRAVAIL DES MANAGERS A L'EPREUVE D'UN NOUVEAU DISPOSITIF DE PILOTAGE PAR LES RESULTATS. LE CAS D'UN GRAND SERVICE PUBLIC.

Auteur

Estelle MERCIER - CEREFIGE, IAE Nancy, Université Lorraine

Résumé

L'introduction de nouveaux dispositifs de gestion issus du *New Public Management* met en relief le rôle structurant de l'encadrement intermédiaire dans le secteur public. Une des évolutions majeures dans ce contexte est la mise en œuvre d'outils de mesure de la performance publique. A travers l'analyse des résultats d'une enquête qualitative menée dans une grande organisation publique ayant développé un dispositif de pilotage par les résultats, nous verrons comment les cadres intermédiaires voient leur rôle évoluer et comment ils perçoivent et s'ajustent face aux tensions et contradictions générées par le modèle de pilotage. Cet exemple questionne le rôle de traduction des managers intermédiaires.

Mots clef : Encadrement intermédiaire ; tensions de rôle ; pilotage par les résultats ; service public ; traduction

Il est assez banal aujourd'hui d'évoquer le contexte de réformes que vivent les organisations publiques sous l'impulsion du *New Public Management*. Bien que le contenu et l'ampleur de ces réformes soient très discutés (Bezes, 2009), le mouvement actuel de dérégulation (parfois d'externalisation) des services publics engendre l'introduction de nouveaux outils de contrôle ayant pour objectif d'assurer l'adéquation des moyens administratifs à des fins politiques. Une des évolutions majeures dans ce contexte est la mise en œuvre depuis la LOLF d'outils de mesure de la performance publique et de pilotage des résultats. Dans ce mouvement de déconcentration de la gestion, les cadres intermédiaires gagnent en autonomie et sont désignés comme les garants de l'amélioration des performances. Ils ont comme mission de diffuser et faire diffuser les dispositifs de gestion qui viennent guider et orienter l'action publique. L'analyse du travail de cette catégorie d'acteurs est particulièrement pertinente dans ce contexte où ils sont à la fois destinataires et porteurs de changement (Balogun et Rouleau, 2011).

Après avoir montré que ces outils de pilotage de la performance faisaient émerger une nouvelle figure de manager, mais également de nouvelles tensions et conflits de rôle (1) ; nous analyserons le cas d'un service public français ayant déployé ce type de démarche. Nous verrons comment les cadres intermédiaires ont vu leur rôle évoluer et comment ils perçoivent et se comportent face aux tensions et contradictions générées par le modèle de pilotage (2).

1. Les cadres intermédiaires du secteur public : les nouveaux garants de la performance publique

1.1 L'encadrement intermédiaire : un « pivot » des réformes managériales dans les services publics

Hugrée et al. (2015, p.64) observent que les réformes managériales des Etats en Europe ont redessiné les contours des secteurs publics, entérinant un clivage plus net entre dirigeants et cadres intermédiaires, entre un top management *stratège* (Bezes, 2005) ayant adopté des valeurs entrepreneuriales et le *state middle class*, constitué des cadres opérationnels, en lien avec les agents de première ligne. Bien que leurs rôles et missions s'apparentent de plus en plus à ceux du secteur privé (Abord de Chatillon et Desmarais, 2008), ils se différencient toutefois par leur *éthos*, leur relation à la chose publique ou selon O'Tool « *le fait de placer le bien public au-dessus des intérêts personnels, de travailler avec les autres de façon collective et anonyme et de résoudre les différents problèmes en toute intégrité* » (cité par Hugrée et al., 2015, p.58).

Les cadres intermédiaires du secteur public sont qualifiés de « *pivots* » des réformes managériales (Barrier et al, 2015) du fait de leur positionnement dans l'organisation. L'introduction de nouvelles logiques les conduirait à jouer un rôle d'ajustement, de mise en cohérence et de traduction opérationnelle des multiples « *injonctions réformatrices* » (Barrier et al, 2015). Mettre la focale sur cette catégorie d'acteurs est donc particulièrement pertinent dans le cadre de l'analyse du déploiement de nouveaux instruments de gestion.

La catégorie « cadre intermédiaire », telle que nous la définissons ici, est bornée d'un côté par un management de première ligne, dit de proximité, et de l'autre par le top management. C'est une personne ayant des fonctions de supervision d'une ou plusieurs équipes d'agents de terrain dont ils planifient, coordonnent et évaluent les activités. Il est considéré par le top management comme un relais hiérarchique de diffusion et d'animation des nouvelles règles de fonctionnement. Du fait de son positionnement, son rôle est plus mouvant et ambiguë que ceux qui sont à la base ou au sommet (Barrier et al., 2015). Sa position d'interface peut aussi aboutir au sentiment de n'appartenir à aucun groupe, ni au top management, ni aux équipes de terrain, c'est la caractéristique de *l'homme du milieu* (Rocheblave-Spenlé, 1962).

L'introduction de nouveaux dispositifs de gestion centrés sur les résultats fait émerger une nouvelle figure de l'encadrement intermédiaire du secteur public : celle de *manager*.

1.2 La nouvelle figure du manager public : piloter vs encadrer

Les attentes vis-à-vis des encadrants intermédiaires évoluent. Il ne s'agit plus seulement d'*encadrer*, au sens bureaucratique du terme, c'est-à-dire en mettant en œuvre des règles et des procédures visant à organiser les moyens, mais il s'agit de *piloter* des équipes, construire et partager des objectifs pour structurer et dynamiser le travail, dans une logique managériale.

Ainsi, le *New Public Management* bousculerait le rôle des cadres publics en les exhortant à devenir *des leaders transformationnels* (Pichault, Schoenaers, 2012) et à faire en sorte que les équipes répondent aux exigences de performance du top management. La nouvelle figure de manager émerge, en lieu et place du chef bureaucratique. Il n'exerce plus le pouvoir formel de la règle, mais doit compter sur ses ressources personnelles pour mobiliser et inspirer ses collaborateurs (Wolf, 2005, p. 10).

Cette évolution n'est pas sans créer des tensions voire des résistances auprès des cadres à l'épreuve de cette nouvelle instrumentation de gestion (Mazouz et al., 2015). Ces tensions sont d'autant plus fortes que la définition de la performance publique est souvent plus complexe, multiple et ambiguë que dans le privé. De ce fait, les managers sont davantage confrontés à des objectifs contradictoires (Desmarais et Abord de Chatillon, 2008).

En parallèle, l'outil informatique accélère l'évolution du rôle de l'encadrant vers le pilotage. En offrant la possibilité de suivi en temps réel des indicateurs de performance via les tableaux de bord, il contribue à la mise en visibilité du travail des équipes. Le pilotage s'opère ainsi dans un double mouvement, ambigu, de responsabilisation et de contrôle à distance (Lacousmes et Simard, 2011).

Ainsi, le terme de « pilote » n'est pas qu'une question sémantique mais relève bien d'un changement plus profond de logique pour les encadrants dans des contextes où persiste la logique de fonctionnement rationnelle-légale (Mazouz et al ; 2015). Ils sont au cœur d'une double pression : descendante venant du top management exigeant une amélioration de la performance publique ; et ascendante, venant des équipes souhaitant maintenir les routines et les règles organisationnelles héritées de l'ère bureaucratique. Cette double tension amènerait selon Pichault et Schoenaers (2012) à un « *brouillage identitaire* » de ces acteurs.

Les encadrants intermédiaires sont donc particulièrement touchés par les tensions et les contradictions inhérentes aux nouveaux dispositifs de pilotage (Barrier et al., 2015). Leur rôle est plus ambigu que ceux à la base ou au sommet. Si cette ambiguïté des règles peut être à l'origine de nouvelles marges de manœuvre (Cosson, 2015), elle aurait également tendance à accroître les tensions dans leur travail et les exposerait plus fortement aux paradoxes de l'organisation (Guilmot, 2016).

1.3 Un accroissement des tensions et des conflits de rôles

La théorie des rôles est souvent mobilisée en GRH pour comprendre la nature des tensions et des contradictions qui s'exercent sur les managers et les conséquences sur leur comportement.

Les premières approches, dites fonctionnalistes (Parsons, 1955 ; Merton, 1965), définissent le rôle comme le reflet du système social. Le rôle est la résultante d'influences normatives, il définit le comportement d'un individu et ses relations avec les autres liés à son statut ou sa position dans l'organisation. Chaque individu se voit assigner plusieurs

rôles. Un conflit peut surgir alors entre plusieurs rôles assignés à un même statut. Katz et Khan (1966) ont donné au concept de rôle une place centrale dans leur théorie des organisations. Dans cette perspective, les auteurs traitent des activités qui définissent un rôle et des attentes liées à ce rôle. Ces attentes peuvent être contradictoires et provoquent alors un « conflit de rôle ». Une autre source de tensions peut résider dans l'écart entre les attentes de rôle qui se manifestent et les conceptions de l'acteur lui-même de son rôle. Dans cette approche le conflit de rôle est considéré comme pathogène et créateur de dysfonctionnements organisationnels.

Les approches interactionnistes abordent le rôle social comme un construit, une interaction entre les personnes et les situations d'action (Berger et Luckman, 1992 ; Roethlisberger, 1976). Les approches interactionnistes font la jonction entre le système psychique et le système organisationnel et social des groupes de travail. Les tensions de rôles sont omniprésentes dans le cadre d'interactions de l'activité managériale. L'approche de Rocheblave-Spinlé (1962) du rôle social offre une grille de lecture intéressante des tensions de rôles dans l'activité managériale (Bellini, 2005). Les situations qui génèrent des conflits sont multiples : manque de clarté dans la définition des rôles, position intermédiaire, rattachement de plusieurs rôles à un même statut, faible prescription, injonctions paradoxales ou instabilité des rôles etc. Pour autant, le mécanisme de production du conflit de rôle est encore mal identifié et les caractéristiques cognitives des individus restent essentielles pour comprendre pourquoi certains individus y sont sensibles et d'autres non. Bellini préfère parler de « *potentialités conflictuelles* » plutôt que de conflits de rôles (Bellini, 2005, p. 20).

La limite de ces deux approches réside dans la passivité du manager coincé entre les attentes d'un côté et les situations d'interaction de l'autre. Le conflit de rôle et l'ambiguïté générés par le système doivent être corrigés. Or, selon Desmarais et al. (2010) la capacité d'interpréter les ambiguïtés et les conflits dans un système contraint est l'essence même du travail du manager.

Les approches plus récentes démontrent d'ailleurs l'importance des processus décisionnels et communicationnels des managers dans la *fabrication* de la stratégie. Considérés comme des *médiateurs* entre le top management et la communauté (Floyd et Wooldridge, 1994), les managers intermédiaires, au travers d'opérations de sensemaking et sensegiving (Weick, 1995 ; Balogun, et Rouleau, 2011) agissent sur le projet stratégique et sur la signification attribuée. Les managers font sens de ce qui se produit dans l'action au quotidien et construisent leur réalité à travers un processus de communication et d'interprétation de messages. De cette manière ils participent activement à la construction de la stratégie et ne sont pas de simples courroies de transmission.

Desmarais et Abord de Chatillon (2010) proposent donc de mobiliser la théorie de la régulation sociale (Reynaud, 1988) pour compléter l'approche par les rôles et éclairer la manière dont les managers construisent des règles dans un système contraint de prescriptions et d'attentes. Selon les auteurs, le rôle peut être défini comme « *un ensemble de comportements et d'attitudes d'une personne focale qui résultent des processus d'ajustements mutuels entre cette personne focale et un système de prescriptions nécessairement contradictoires et ambiguës* » (p. 77). Dans ce cadre, le rôle du manager est un rôle de traduction, qui met en œuvre à la fois des processus interpersonnels (marges de manœuvre par rapport aux prescriptions de l'organisation), stratégiques et symboliques (construction de sens et jonction entre les différentes parties prenantes). Les auteurs nous invitent ainsi à reconsidérer la question de la résistance des managers face aux tensions, non pas comme un dysfonctionnement mais comme une source possible d'efficacité organisationnelle. (Desmarais et Abord de Chatillon, 2010, p.84).

1.4 Problématique de recherche

L'introduction des dispositifs de pilotage par les résultats fait émerger de nouvelles logiques de fonctionnement dans les organisations publiques. Les cadres ou managers intermédiaires sont particulièrement concernés par ces évolutions du fait de leur position d'interface. Longtemps considérés comme des courroies de transmission du top management, les attentes à leur égard évoluent vers une plus forte responsabilisation et une centration autour des résultats. Les nouveaux dispositifs de pilotage sont supposés leur donner plus d'autonomie et de marges de manœuvre. Les rôles prescrits font émerger une nouvelle figure du manager public qui pilote son équipe et crée une dynamique de travail autour des résultats.

Ces nouvelles prescriptions s'inscrivent dans un contexte plus global de transformation organisationnelle. Certaines recherches montrent ainsi qu'un contexte de changement complexifie le travail des managers en augmentant les tensions et la nature conflictuelle de leur travail (Allard Poesi, 2006 ; Alis et al., 2012 ; Guilmot, 2016). Si l'on se réfère aux « *potentialités conflictuelles* » de Bellini (2005), les managers publics seraient soumis à de nouvelles tensions de rôles liées à :

- (1) leur position d'interface, qui accroît les antagonismes possibles entre les logiques ascendantes et descendantes, entre les attentes du top management concernant la mise en œuvre d'un dispositif de pilotage et celles de leurs équipes visant à conserver les routines organisationnelles,
- (2) le rattachement de plusieurs rôles à un même statut puisque deux logiques se confrontent. Dans la logique bureaucratique, le rôle du manager est d'encadrer l'utilisation des moyens, dans la logique managériale, elle est de créer une dynamique autour des résultats,
- (3) l'écart entre les prescriptions de rôle et l'idée que s'en fait le manager. La question de la compatibilité de *l'éthos de service public* avec la logique managériale centrée sur les résultats peut être posée.

Face à ces tensions, les managers ne sont pas passifs. Ils peuvent mettre en œuvre des stratégies d'ajustement (Bellini, 2005 ; Bollecker et Nobre, 2016). Leur travail est d'interpréter les contradictions et les ambiguïtés du système afin d'en tirer des marges potentielles. Selon Desmarais et Abord de Chatillon (2010), leur rôle est de traduire ces contraintes et de leur donner du sens : « *transformer, agréger, sélectionner, mettre en relation ces prescriptions et à transmettre une vision unifiée* » (Desmarais et Abord de Chatillon, 2010, p. 83). Les tensions et les conflits de rôle ne sont pas que des effets externes négatifs mais peuvent être considérés comme des sources d'efficacité organisationnelle, notamment lorsque le cadre fait preuve de *résistance*, c'est-à-dire lorsqu'il est capable de bloquer les injonctions, interpréter les ambiguïtés, donner du sens malgré les contradictions apparentes.

Ainsi, la littérature nous amène à réfléchir à deux questions principales : Quelles sont les nouvelles tensions générées par le déploiement d'un dispositif de pilotage par les résultats pour les cadres intermédiaires ? et quel travail de traduction mettent-ils en œuvre pour faire face à ces tensions ?

2. Le travail des managers à l'épreuve d'un nouveau dispositif de pilotage par les résultats

2.1 Le cas JOBSERV, service public de l'emploi

JOBSERV est un établissement public administratif ayant pour mission le placement et l'indemnisation des demandeurs d'emploi. Bien qu'ils œuvrent dans le cadre d'une mission de

service public, les 55.000 salariés de JOBSERV sont régis par les règles de droit privé et une convention collective. Les deux derniers plans stratégiques de JOBSERV (2015, 2020) inaugurent de profondes transformations managériales. Un des axes majeurs est le pilotage de l'action par les résultats, ancrés dans les territoires, afin de personnaliser davantage les services et d'améliorer significativement leur efficacité. JOBSERV fait ainsi l'hypothèse que l'autonomie laissée aux acteurs de terrain (profilage des demandeurs d'emploi, identification des besoins des territoires, expérimentation etc.) fera émerger de nouvelles pratiques, mieux ciblées, en mesure d'améliorer sa performance. Cette démarche de déconcentration de la décision sous-tend dès lors une modification des processus managériaux : d'une approche initiale centrée sur les moyens alloués, JOBSERV tend vers une responsabilisation accrue des unités au regard de leurs résultats et de leurs actions. La construction des indicateurs de résultats a été le fruit de négociations complexes afin de satisfaire les attentes des différentes parties prenantes : Etat, usagers et organisations professionnelles. Les 14 indicateurs choisis répondent à la fois à des objectifs stratégiques globaux, d'efficacité opérationnelle, de satisfaction des usagers ou d'efficience.

L'outil de pilotage a été conçu et mis en œuvre en plusieurs phases. Dans un premier temps, un tableau de bord des résultats avec les 14 indicateurs alimentés en continu par des données d'enquête, calcul de ratios, données agrégées des territoires, a été déployé et devient la référence unique en matière de pilotage. Le tableau de bord doit donner « *une vision claire de la stratégie de l'établissement et des résultats attendus à tous les niveaux de l'organisation* »¹. Il s'accompagne d'une logique de responsabilisation, « *donner à la ligne managériale les moyens de piloter réellement les résultats de l'action* », en développant des marges de manœuvre à tous les niveaux. Enfin, les résultats doivent être partagés et à minima communiqués auprès des partenaires « *en favorisant la transparence et la transversalité, et également avec les partenaires, financeurs et pouvoirs publics* ». Ainsi, 4 indicateurs sont publiés tous les trimestres sur le site de JOBSERV.

Dans un second temps, un outil de comparaison des performances a été créé pour permettre le benchmarking et la diffusion des bonnes pratiques. Basé sur plus d'une centaine de critères économiques, sociaux et démographiques des territoires, l'outil regroupe les unités opérationnelles en 8 groupes de performance et calcule un résultat médian par indicateur.

La ligne managériale est au cœur des transformations induites par le nouveau dispositif de pilotage et la déconcentration des décisions. Une école interne de formation du management a d'ailleurs été créée en 2014 pour les accompagner dans le développement de leurs nouvelles compétences managériales.

2.2 Recueil et analyse de données

Les données ont été collectées dans le cadre d'un contrat de recherche avec JOBSERV de 2016 à 2018. Après une série d'entretiens auprès de la direction du pilotage au niveau national et régional, et de la DRH nationale, 10 unités opérationnelles ont été enquêtées sur la Région Grand-Est, échantillonnées sur des critères de performance et de territoires. Dans chaque unité, des entretiens individuels semi-directifs ont été menés auprès de l'équipe de direction (ED) constituée en général d'un directeur et de 2 à 6 responsables d'équipe selon la taille de l'unité. Des entretiens individuels et collectifs ont également été menés auprès des agents. Au total, 10 unités ont été enquêtées sur l'ensemble de la Région, soit 9 Directeurs, 1

¹ Guide pratique. *Le pilotage par les résultats*. Document interne

directeur-adjoint et 20 responsables d'équipes pour la partie managériale. 80 agents ont également été rencontrés, dont 40 lors d'un entretien individuel et 40 lors d'entretiens collectifs.

JOB SERV est structuré géographiquement jusqu'à la maille du département (appelé *territoire*). Ainsi, Dans la région Grand-Est, les 77 unités opérationnelles sont regroupées dans 8 territoires. Le responsable de chaque territoire déploie et anime la démarche de pilotage auprès de ses unités. Le directeur territorial n'est pas un cadre intermédiaire tel que défini précédemment car il n'est pas en lien ni avec le public, ni avec les agents de terrain.

Le guide d'entretien était organisé autour de 8 thèmes : (1) la vision de la performance (2) le déploiement du pilotage par les résultats (3) le tableau de bord et les indicateurs (4) la démarche de comparaison (5) le dialogue de performance (6) les marges de manœuvre (7) le management et (8) les effets du dispositif sur les pratiques des agents.

Les entretiens ont tous été retranscrits, codés et analysés par thématique via le logiciel N'Vivo. Les résultats ont ensuite été discutés afin de faire ressortir les éléments « admis » par les 8 chercheurs membres de l'équipe travaillant sur le contrat.

Dans le cadre de cette communication, nous nous intéressons particulièrement aux entretiens auprès des équipes de direction, soit 30 entretiens semi-directifs. L'équipe de direction (ED) formée du directeur et des responsables d'équipe est une entité de décision reconnue et formalisée par JOBSERV. L'ED est chargée de déployer le nouveau dispositif. Elle est un niveau d'analyse pertinent pour comprendre les mécanismes de conflits de rôle et de traduction du dispositif.

2.3 De nouvelles tensions liées à la mise en œuvre du pilotage

Les tensions observées chez JOBSERV sont multiples. Elles peuvent être liées à l'évolution du rôle de manager induite par la logique managériale de pilotage, à la position d'interface de l'ED entre des logiques ascendantes et descendantes, à des écarts entre les prescriptions du modèle et la réalité des pratiques ou enfin, aux injonctions multiples qui pèsent sur le travail des encadrants.

2.3.1 Les directeurs à l'aise avec la nouvelle figure du manager « pilote »

Si le point focal de l'analyse des tensions est l'équipe de direction, il est utile de différencier dans ce premier point les directeurs d'unité et les responsables d'équipe quant à la perception de leur nouveau rôle de pilote.

Les entretiens montrent que les directeurs sont bien positionnés et à l'aise avec le pilotage par les résultats. Ils se définissent eux-mêmes comme des « *pilotes* », voire des « *capitaines* » de navire dans un cadre prescrit (les résultats attendus).

« De façon générale, les missions d'un Directeur d'agence consistent à piloter, à organiser et à améliorer au quotidien l'activité et les services rendus à la fois aux demandeurs d'emploi et aux entreprises. (...) Je donne le cap, comme un bon capitaine que j'essaie d'être, pour que l'activité, le rendu et le résultat soient en concordance avec ce qui est demandé » (Directeur)

La culture des résultats n'est pas une nouveauté, surtout pour les directeurs ayant déjà quelques années d'ancienneté dans la fonction.

« C'est très important, parce que c'est la culture de notre établissement, c'est notre culture, c'est dans notre ADN. On a une atteinte collective des résultats, et on doit être en capacité d'accompagner individuellement le conseiller » (Directeur)

Le pilotage par les résultats permet de satisfaire les besoins de légitimité de JOBSERV vis-à-vis de ses parties prenantes. En communiquant sur des résultats visibles et concrets, les directeurs avouent avoir gagné en crédibilité sur leur territoire

« il y a une bataille un petit peu aussi de bien affirmer notre rôle et notre efficacité » (responsable d'équipe)

Mais également en interne, en fixant des objectifs communs à tous les niveaux de l'organisation².

« Je dirais que ça a eu un double effet (...) « Kiss cool » (...) c'est que le pilotage par les résultats a vraiment permis qu'au niveau de l'agence (...) il y ait un objectif commun et que cet objectif commun soit compris, expliqué et perçu par toute l'équipe (...) » (responsable d'équipe)

2.3.2 Des conflits de rôles plus fréquents pour les responsables d'équipe

A l'inverse des directeurs, les responsables d'équipe sont plus nombreux à percevoir un écart entre le rôle prescrit de « pilote » et ce qu'ils pensent devoir faire. Ils sont donc plus fréquemment touchés par les conflits de rôle.

« Je ne suis pas un fanatique du pilotage (...) J'ai une équipe qui est relativement petite (...), on a que 3 conseillers. Je sais de la façon dont le type il travaille. (...) Je sais le travail qui est produit, la qualité de leur travail » (Responsable d'équipe)

« Là aujourd'hui, de plus en plus on nous dit ben « vous n'avez pas besoin d'être expert dans votre domaine ». Moi je l'étais à l'époque, donc je dois piloter des personnes qui savent faire mieux que moi. Et mon expertise doit être sur autre chose que l'acte métier, sur l'encadrement, sur le management. Or, ce n'est pas évident. » (Responsable d'équipe)

2.3.3 Une gestion top down du dispositif par le top management

La plupart des directeurs interrogés dénoncent une logique Top down, plutôt descendante de la part du top management. Ils déplorent l'absence d'une véritable discussion autour des indicateurs et d'une prise en compte de ce que chaque unité peut apporter comme contribution à la performance.

« On a une marge de négociation, mais elle est basse, elle est très basse. Si vous voulez, ils sont fixés.(...) Mais la marge, il n'y a pas beaucoup de négociation possible, parce qu'ils viennent déjà du haut, il y a déjà de la négociation entre le régional et le national, qui permet la fixation d'objectifs » (Directeur)

Ainsi, la démarche de pilotage, relayée par les différentes directions tend à se traduire par une homogénéisation des cibles et des outils contraires à l'esprit initial du dispositif. La plupart des directeurs revendiquent la prise en compte de spécificités de leur unité et remettent ainsi en cause le déploiement d'actions identiques dans toutes les unités.

« Moi mon souci c'est (...) on nous demande d'individualiser notre management, qu'on soit responsable d'équipe ou qu'on soit directeur. Par contre, je n'ai pas le sentiment qu'on ait une vraie individualisation du management plus haut. C'est d'un seul coup, le plan, il descend, il faut que ce soit pour tout le monde ! Mais peut-être qu'il n'y a pas de nécessité partout ! » (Directeur).

² Il est important de préciser ici que les interviews auprès des agents, que nous ne détaillons pas ici, montrent une relative adhésion au modèle de la performance de JOBSERV. La définition de la performance et de ses indicateurs n'est pas, à première vue, en contradiction avec les valeurs de JOBSERV.

2.3.4 Autonomie vs contrôle : le poids de la hiérarchie

Certaines équipes de direction évoquent un suivi très serré et court-termiste des indicateurs. Les échanges avec leur responsable hiérarchique étant consacrés uniquement à la correction des indicateurs en baisse.

« Si vous avez un directeur territorial qui est couleur, il va vous dire : « regardez, vous êtes en rouge, les autres sont en vert, regardez ce qu'il faut faire » (directeur)

D'ailleurs, certains directeurs de territoire n'hésitent pas à décider et déployer des plans d'action sur l'ensemble du territoire, réduisant ainsi les marges de manœuvre des équipes de direction.

« Nous avons eu un plan d'action sur un ICT³ qui était un peu en deçà, pour tout le territoire. Lorsque c'est le cas, la DT prend la main pour que tout le territoire puisse avoir le même rapport et le même suivi, ainsi que l'amélioration en phase avec tout cela. » (Directeur)

Certains directeurs d'unité avouent être excédés (ou épuisés) par ce type de posture et du management « *infantilisant* » de la part de leur responsable hiérarchique, de la pression exercée sur les équipes de direction, voire des méthodes de court-circuitage.

« Tu n'es pas à la cible, tu fais chier, tu plombes le département ! Il y a un risque. Voilà. C'est le management que je vis actuellement » (directeur) « Moi je ne veux pas un chiffre. On sait, à mon âge, on sait atteindre des résultats, voilà. Moi je veux du vrai. C'est-à-dire que je veux pouvoir travailler avec les équipes » (directeur)

Dans d'autres cas toutefois, les directeurs évoquent des relations plus sereines. Plutôt que de prescrire, un échange se fait autour des solutions possibles, redonnant ainsi la main aux directeurs d'unité.

Quoi qu'il en soit, la mise en œuvre du pilotage génère des contradictions entre les rôles prescrits par le modèle (responsabilisation, autonomie, déconcentration, marges de manœuvre) et les rôles réels des équipes de directions qui subissent un management top down venant d'en haut, éloigné des besoins de leurs équipes et des spécificités de leur unité.

2.3.5 Des injonctions multiples qui viennent percuter le pilotage par les résultats

Dans les autres tensions révélées par les entretiens, les directeurs et des responsables d'équipe mettent en relief la multitude d'injonctions pesant sur l'unité. Ainsi, l'équipe de direction doit composer avec une série de contraintes qui vient percuter l'activité, émanant de différents acteurs (top management) qui « *ne se coordonnent pas entre eux* ». Ces actions ont « *toutes leur intérêt prises isolément* » mais la coordination ou la mise en cohérence n'est jamais assurée. L'image de l'unité « *réceptacle* » illustre ce sentiment partagé.

« Il y a de bonnes idées, chacun la sienne qui est excellente, et puis ça tourne comme ça. Sauf qu'au bout de l'entonnoir il y a le réseau, et le réseau, c'est l'unité et l'unité elle prend toutes les bonnes idées tout le temps. (...) je ne sais pas s'ils ont réellement cette perception des choses que le déversoir, enfin, ce n'est pas très joli le déversoir, parce que le déversoir, ça part au rebut, qui n'est pas le cas, il y a plein de choses à faire qui sont bien... » (directeur)

Ces injonctions « *venant d'en haut* » sont jugées trop rapides et trop fréquentes, venant brouiller parfois la perception de la stratégie de JOBSERV auprès des agents. Les injonctions obligent les ED à prévoir du temps pour s'ajuster, au détriment de la mise en place d'initiatives

³ Indicateur de la convention

ou d'actions visant à améliorer les résultats. En cela, elles percutent le pilotage par les résultats voire la performance de l'unité.

« Oui, on est souvent... avec du timing pour avant-hier. Voilà. C'est un petit peu ça les grosses difficultés qui ont un impact sur les résultats et le pilotage, le temps qu'on pourrait consacrer à du pilotage qui, des fois, ben... Ou qu'on devrait peut-être plus consacrer à du pilotage qui est peut-être un peu sacrifié ... » (Directeur)

2.4 Les stratégies des équipes de direction : le rôle de traduction du manager

Les tensions qui s'exercent sur l'ED font partie intégrante de l'activité managériale. Elles produisent des ambiguïtés voire des conflits de rôles. Les donneurs d'ordre sont multiples et ont des attentes parfois antagonistes. Dans le cas de JOBSERV, les tensions de rôle sont omniprésentes dans les unités entre la pression hiérarchique, la pression des équipes et les attentes des acteurs du territoire. Face à ces tensions, les ED s'ajustent voire traduisent ces tensions.

2.4.1 Temporiser la pression hiérarchique

L'ED peut temporiser et absorber la pression hiérarchique. Dans les verbatim, l'utilisation des termes : « *relativiser* », « *aider les conseillers à prendre de la distance* », « *dédramatiser* » est fréquemment utilisée pour décrire un des principaux rôles des managers.

« Faire en sorte que l'équipe de direction ne retranscrive pas la pression qui puisse être exercée par la direction territoriale vers les conseillers. Parce que j'estime que le métier de conseiller est suffisamment ingrat pour ne pas en plus mettre une pression qui est complètement négative (...) Pour moi, notre boulot principal, c'est d'absorber cette pression-là » (directeur)

Certains directeurs avouent également être obligés de bloquer voire de filtrer certaines injonctions pour, selon eux, préserver la qualité de vie au travail des équipes.

« C'est vrai que ça vient de tous les côtés, il y en a partout. Mais nous, notre job au niveau de l'équipe de direction, c'est essayer de transformer je dirais, ce que l'on peut en un seul gâteau et ne pas être sur de la couche, de l'empilement en permanence parce qu'on les épuise. Et ça, c'est le boulot, je trouve, le plus intéressant, mais c'est le plus difficile pour nous » (directeur).

2.4.2 Objectiver les résultats

Face à la pression sur les résultats, la plupart des directeurs répondent par la justification et l'argumentation auprès de leur hiérarchie. Si un résultat n'est pas atteint, ils doivent être en capacité d'expliquer pourquoi.

« Ce qu'on nous demande, notamment, lors du dialogue de performance, c'est d'être en capacité d'expliquer, justement, pourquoi on a ces résultats-là. Donc, je pense que c'est ça qui est attendu, c'est expliquer » (directeur)

Le processus de justification lorsqu'il est perçu comme un échange permet à certains directeurs de gérer la tension auprès de leurs équipes en les responsabilisant sur l'explication et la compréhension du résultat. Cela permet d'objectiver les actions des conseillers.

« Parce qu'à un moment donné, moi je sais aller défendre mon équipe, je sais aller dire on y est pas arrivé, on a mis en œuvre, tout ce qu'il fallait, et voilà pourquoi ça ne va pas. Parce que peut-être le public n'était pas approprié, peut-être on n'avait pas la ressource, peut-être effectivement, on avait plusieurs actions en même temps. Mais il faut objectiver les choses. » (Directeur)

Le processus de justification permet parfois de mettre à distance la hiérarchie vis-à-vis du travail des équipes.

« Parce que pour éviter de se faire emmerder tous les... (..) on se justifie constamment. En fait, on ne travaille pas, on se justifie avant tout. (Directeur) »

2.4.3 Négocier des moyens

Certains ED disent devoir « *sécuriser leurs ressources* », se battre pour obtenir des moyens, négocier des effectifs supplémentaires pour atteindre la performance attendue.

« A un moment, la performance, elle passe aussi par la performance de l'unité, elle passe aussi par le fait qu'on se démène aussi pour avoir des moyens pour travailler » (directeur)

2.4.4 Saupoudrer les actions

Le sentiment partagé par certains directeurs est celui de ne pas avoir le temps de travailler dans la durée et d'être contraint au saupoudrage des actions. Dans ce cas, le directeur répond à la commande mais ne parvient pas à hiérarchiser les pôles de tensions.

« Et donc, on va piloter en corrigeant les trucs, on va mettre la focale, on va saupoudrer un peu. On va sécuriser, mais ce ne sera pas un travail dans la durée. Si on veut pouvoir travailler dans la durée et installer les résultats dans la durée, il faut que les managers restent dans le travail avec leurs équipes, en individuel et en collectif, mais aujourd'hui il y a trop... Les managers sont en difficulté en ce moment » (Directeur)

2.4.5 Contourner

Face à la pression d'être à la cible, certains directeurs organisent avec leurs équipes, voire avec leur supérieur hiérarchique des stratégies de contournement qui ne visent qu'à l'atteinte à court-terme du chiffre sans que cela n'ait de sens pour les équipes. L'ED peut falsifier les indicateurs, utiliser des ressources à court-terme pour satisfaire un indicateur, tricher etc.

« On peut toujours tricher. Il y a ceux qui veulent atteindre l'objectif pour être en phase avec les indicateurs et il y a ceux qui l'atteignent par leur travail. Je peux vous dire que certains indicateurs sont très faciles à falsifier » (directeur)

« Après, un indicateur, si on le maîtrise, on peut jouer avec. On peut faire des tas de choses, on peut jouer. On peut être au rendez-vous du résultat, pour autant je ne suis pas persuadée que la performance soit là » (directeur)

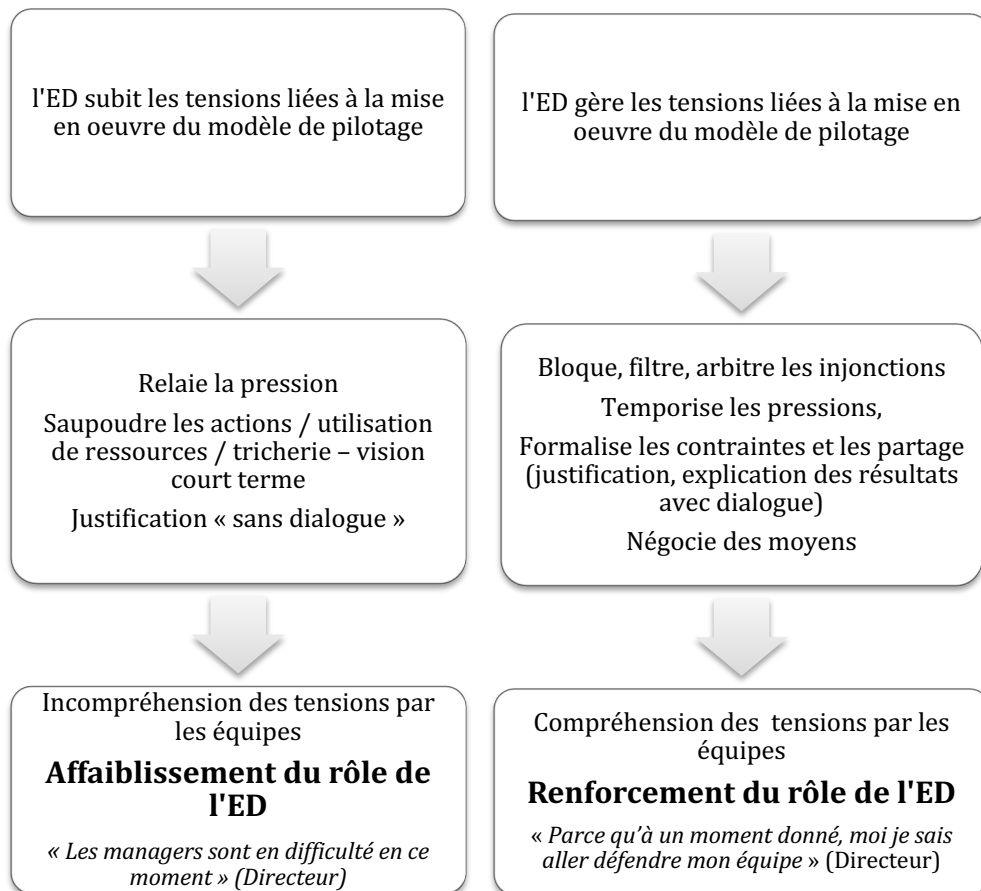
2.4.6 Le rôle de traduction des ED : Résistance vs allégeance

Finalement, selon les cas on observe différentes façons d'appréhender les tensions. La justification permanente et le saupoudrage, la tricherie sont des ajustements qui montrent que l'ED subit les conflits de rôles et ne parvient pas forcément à les dépasser. La négociation, le blocage ou la temporisation sont des actions qui tendent à dépasser les pressions en les acceptant, en les formalisant et en tentant d'en tirer un avantage managérial vis-à-vis des équipes.

Si l'on se réfère au rôle de traduction du manager (Desmarais et Chatillon, 2010), dans un cas, l'équipe *résiste* aux nouvelles tensions générées par le modèle de pilotage, les transforme et joue pleinement son rôle de traduction ; dans l'autre cas, l'équipe relaie la pression, tente de s'ajuster sans parvenir à dépasser les conflits et bloque le processus de traduction.

Dans le cas où l'ED résiste et traduit les tensions, on observe un accroissement de la légitimité de l'équipe de direction qui parvient à se positionner comme un acteur *médiaire* (Wooldridge et Floyd, 1994). Dans l'autre cas, le processus est bloqué, l'équipe fait allégeance au top management et les tensions descendent jusqu'au niveau des agents. L'ED est affaiblie. Dans les 10 unités enquêtées, ces deux processus ont été observés à plusieurs reprises.

Figure 1. L'Equipe de direction (ED) face aux tensions - Une illustration du rôle de traduction



Allégeance vs Résistance (Desmarais et Abord de Chatillon, 2010)

Conclusion

Les encadrants intermédiaires sont considérés comme des rouages essentiels des transformations organisationnelles du service public (Barrier et al., 2015). Du fait de leur position hiérarchique, ces cadres sont amenés à donner du sens, à mettre en forme et à stabiliser des procédures et des règles dans un contexte incertain, marqué par de multiples réformes. Ils prennent ainsi en charge tout un ensemble d'activités dites « structurantes » (Bezes et Join-Lambert, 2010), qui diffusent des normes de travail auprès de leurs agents. Dans les outils du *New Public Management*, le pilotage de la performance est porteur du nouveau rôle prescrit à cette catégorie d'acteur. Ils doivent être des *pilotes*, capables de structurer et dynamiser le travail de leurs équipes autour des résultats et de la performance. La logique managériale qui sous-tend cette évolution percute de plein fouet les routines organisationnelles et la logique bureaucratique de gestion des moyens (Mazouz et al., 2015).

D'un point de vue empirique, l'exemple de JOBSERV illustre de quelle manière un tel contexte de changement accroît la nature conflictuelle du travail des managers intermédiaires, c'est-à-dire les tensions liées (1) à l'évolution du rôle de manager induite par la logique managériale de pilotage (2) à la position d'interface entre des logiques ascendantes et descendantes, (3) à des écarts entre les prescriptions du modèle et la réalité des pratiques et

enfin (4) aux injonctions multiples qui pèsent sur le travail des encadrants. Face à cela, le cas JOBSERV montre que les comportements des équipes de direction oscillent entre l'allégeance et la résistance aux règles.

En cela, le cas JOBSERV conforte les développements théoriques récents sur le rôle de traduction des managers et la nature de leur travail (Desmarais et Abord de Chatillon, 2010). Il montre à quel point la résistance aux règles et aux consignes venant du top management peut s'avérer source d'efficacité et accroître la légitimité des managers en les positionnant comme des *médiateurs* (Wooldridge et Floyd, 1994) entre le top management et le reste des salariés. Toutefois, plusieurs limites sont à souligner. Les propos des managers relatés ici n'illustrent que partiellement le processus de traduction. Le choix a été fait de mettre en relief les dimensions stratégiques (jonction entre les différents niveaux et marges de manœuvre) en laissant de côté les mécanismes symboliques (sensemaking et sensegiving) et interpersonnels utiles au processus de traduction (Desmarais et Chatillon, 2010). En outre, le focus ici est porté sur la traduction des tensions générées par le modèle de pilotage, mais pas sur la traduction du modèle lui-même auprès des équipes. Par ailleurs, le choix de l'équipe de direction comme focale a certes permis de simplifier l'analyse mais présuppose une homogénéité des comportements entre directeurs d'unités et responsables d'équipes, ce qui n'est pas forcément le cas.

Références

Allard Poesi, Florence; Perret, Véronique (2006). « Les conflits de rôle du manager dans la conduite du changement », dans M. Barabel et O. Meier (sous la direction de), *Manageor*, Dunod, p. 411-413.

Alis, David; Fergelot, Valérie (2012). « Le rôle des cadres intermédiaires dans le processus de changement des collectivités publiques : pour un modèle dynamique de la construction de rôle », *Management International*, Vol.16, n°3, p. 25-37.

Balogun, Julia; Rouleau, Linda (2011). « Middle Managers, Strategic Sensemaking, and Discursive Competence », *Journal of Management Studies*, Vol. 48, n°5, p. 953-983.

Barrier, Julien; Pillon, Jean-Marie; Quéré, Olivier (2015). « Les cadres intermédiaires de la fonction publique. Travail administratif et recompositions managériales de l'État », *Gouvernement et action publique*, Vol.4, n°4, p. 9-32.

Bellini, Stéphane (2005). « Éviter le marteau, glisser sur l'enclume. Comment les managers de proximité ajustent leurs rôles face aux contraintes de l'organisation ». *Les Cahiers Internationaux de Psychologie Sociale*, vol.65, n°1, p. 13-25.

Bezes, Philippe (2005). Le renouveau du contrôle des bureaucraties, *Informations sociales*, Vol.126, n°6, p. 26-37.

Bezes, Philippe (2009). *Réinventer l'État : Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Paris : Presses Universitaires de France.

Berger, Peter L.; Luckmann, Thomas (2012). *La construction sociale de la réalité*, Paris : Armand Colin, 344 p. (3ème édition)

Bollecker, Gilles; Nobre, Thierry (2016). « Les stratégies de gestion des paradoxes par les managers de proximité : une étude de cas », *Recherches en Sciences de Gestion*, vol 113, n°2, p. 43-62.

Cosson, Arnaud (2015). « Construire son autonomie sous contrainte », *Gouvernement et Action Publique*, Vol. 4, n°4, p.153-171.

Desmarais, Céline; Abord de Chatillon, Emmanuel (2008). « Existe-t-il encore des différences entre le travail des managers du public et ceux du privé ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 128, n°4, p.767-783.

Desmarais, Céline; Abord de Chatillon, Emmanuel (2010). « Le rôle de traduction du manager: Entre allégeance et résistance », *Revue française de gestion*, vol. 205, n°6, p.71-88.

Guilmot, Nathalie (2016). « Les paradoxes comme source de résistance au changement », *Revue Française de Gestion*, vol. 258, n°5, p.29-44.

Hugrée, Cédric; Pénissat, Etienne; Spire, Alexis (2015). « Les différences entre salariés du public et du privé après le tournant managérial des États en Europe », *Revue française de sociologie*, vol. 56, n°1, p.47-73.

Katz, Daniel; Khan, Robert L. (1966). *The Social Psychology of Organizations*, New York : John Wiley & Sons.

Lascoumes, Pierre; Simard, Louis (2011). « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », *Revue française de science politique*, vol. 61, n°1, p.5-22.

Mazouz, Bachir; Rousseau, Anne; Sponem, Samuel (2015). « Les gestionnaires publics à l'épreuve des résultats », *Revue française de gestion*, vol. 251, n°6, p.89-95.

Merton, Robert K. (1965). *Eléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris : Plon.

Parsons, Talcott (1955). *Eléments pour une sociologie de l'action*, Paris : Plon.

Pichault, Francois; Schoaeners, Frédéric (2012). « Le middle management sous pression. La difficile intégration du référentiel managérial issu du NPM dans les organisations au service de l'intérêt général », *Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels*, vol.45, n° 18, p.121-150.

Reynaud, Jean-Daniel (1989). *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris : Armand Colin.

Rocheblave-Spenlé, Anne-Marie (1962). *La notion de rôle en psychologie sociale*, Paris, Presses Universitaires de France.

Roethlisberger, Fritz J. (1976). « Le contremaître, maître et victime de la conversation d'un double jeu » dans R. Pigors, C.A Myers, F.T Malm (sous la direction de), *La gestion des ressources humaines*, Paris, Editions Hommes et Techniques, p.191-201.

Weick, Karl E. (1995). *Sensemaking in Organizations*, London, Sage.

Wolff, Loup (2005). *Transformations de l'intermédiation hiérarchique*, Rapport de Recherche, n°29, Centre d'Etudes de l'Emploi.

Wooldridge, Bill; Floyd, Steven W. (1994). « Dinosaurs or dynamos ? Recognizing middle management's strategic role », *Academy of Management Executive*, vol.8, p. 47-57.