



HAL
open science

Les espaces de concertation comme levier de prise en charge des paradoxes de l'action publique. Le cas du déploiement d'un projet structurant au sein du pôle santé-seniors d'une collectivité locale

Philippe Anton, Amaury Grimand, Stéphane Bellini, Audrey Becuwe, Magali Boespflug

► To cite this version:

Philippe Anton, Amaury Grimand, Stéphane Bellini, Audrey Becuwe, Magali Boespflug. Les espaces de concertation comme levier de prise en charge des paradoxes de l'action publique. Le cas du déploiement d'un projet structurant au sein du pôle santé-seniors d'une collectivité locale. XXIXe congrès de l'AGRH, Oct 2018, Lyon, France. hal-02143513

HAL Id: hal-02143513

<https://hal.science/hal-02143513>

Submitted on 5 Jun 2019

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.

Les espaces de concertation comme levier de prise en charge des paradoxes de l'action publique.

Le cas du déploiement d'un projet structurant au sein du pôle santé / séniors d'une collectivité locale

Philippe Anton¹, Amaury Grimand², Stéphane Bellini³, Audrey Becuwe⁴, Magali Boespflug⁵

Cette recherche s'intéresse au rôle des espaces de concertation dans le déploiement et l'appropriation de projets de changement dans un contexte public. A partir de la typologie des paradoxes de Smith et Lewis (2011) complétée de l'approche d'Emery et Giauque (2012), la recherche-intervention menée au sein du pôle Senior d'un Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) met en exergue la pertinence de mettre en œuvre un espace de concertation pour réguler les différents paradoxes qui sont présents et /ou apparaissent dans le cadre de la gestion d'un projet.

¹ LEMNA- EDGE

² LEMNA- EDGE

³ CEREGE

⁴ CREOP

⁵ CEREGE

INTRODUCTION

En 30 ans, de nombreuses réformes ont remodelé l'architecture des institutions françaises à un rythme soutenu, qui n'avait pas été reproduit depuis le premier empire. Les collectivités locales se retrouvent ainsi confrontées à des mutations profondes, marquées par l'avènement d'une posture réformatrice de modernisation de la gestion publique (Paterne Kitiyi Kapou, 2015). Cette cinétique d'accélération du mouvement de décentralisation fixe de nouvelles attentes en matière de stratégie de management public (Mazouz, 2014). Elle se caractérise notamment par la transposition d'un mode de management classique à un mode de management participatif et transversal faisant côtoyer dans une architecture complexe New Public Management - NPM - et post NPM (Christensen et Laegreid, 2011).

Ce défi nécessite que les encadrants intermédiaires deviennent des moteurs du changement (Bareil, 2004) en intériorisant de nouvelles normes de fonctionnement qui les assujettissent non plus à une courroie de fonctionnement d'un appareil bureaucratique mais comme supports de l'innovation managériale (Crozet et Desmarais, 2005). Ce processus complexe nécessite des réaménagements culturels qui déstabilisent les ressorts identitaires qui ont été construits et enracinés par les valeurs publiques au sein de trajectoires historiques propres à chaque structure (Maesschalk, 2005). Il implique de nouveaux rôles à endosser soulignés par le rapport Pecheur (2013)⁶ qui peuvent être accompagnés d'une inquiétude légitime et compréhensible au sujet de leurs incidences sur les personnes et sur leurs activités de travail (Battisteli et Picci, 2009).

Les contextes participatifs constituent alors des opportunités de construction d'une nouvelle instrumentation gestionnaire permettant d'articuler différents types de rationalités au sens de Weber (1924). Les espaces de concertation représenteraient dans ce cadre un levier d'apprentissage organisationnel et une ressource en termes de capacités d'actions et de développement des comportements de soutien à l'action stratégique. Toutefois, les effets de ces espaces apparaissent contingents aux modalités de leur mise en œuvre. En effet, comme le rappellent justement Carassus et al. (2014), « *la nature des dispositifs et processus qui encadrent et accompagnent une innovation managériale, déterminerait sa capacité d'adoption et d'implantation* ».

La concertation et les effets induits sur l'appropriation de projets de changement demeurent un thème de recherche peu traité en sciences de gestion, alors même qu'elle est très présente dans la rhétorique du management public. Notre problématique est la suivante : quel est le rôle des espaces de concertation dans le déploiement de projets de changement d'une collectivité ?

Après avoir délimité les contours et situé les enjeux du concept de concertation, nous essayerons de comprendre comment la concertation est susceptible de permettre une régulation plus efficace des paradoxes qui traversent la gestion publique (tensions entre logique administrative et logique politique, centralisation élevée des processus décisionnels, déficit de culture du pilotage).

⁶ **Rapport sur la fonction publique, Bernard Pêcheur, Président de section au Conseil d'Etat, 4 novembre 2013**

1. Les contours de la concertation

1.1. La concertation : un concept enchâssé et sinueux

Pour Place (2000), la concertation renvoie à un « *kaléidoscope de sens et de représentations* ». La concertation, dans son acception la plus étendue, peut se définir comme un processus émergent et dynamique, à travers lequel divers acteurs, ayant une vision différente d'un problème, peuvent explorer de manière constructive leurs différences et chercher une solution allant au-delà de leur propre vision limitée de ce qui est possible (Gray, 1989). Elle vise à rendre convergentes les initiatives de divers acteurs, vers une même finalité générale (concertée) d'orientation de développement, de règlement d'un problème ou de réalisation d'un projet (Belley et Divay, 2007).

À l'appui de différentes sources sur le thème de la concertation, on constate cependant que l'usage fait du concept dans la littérature scientifique recouvre différents sens et entretient des relations parfois ambiguës avec les notions de médiation, de négociation, de facilitation, ou bien encore de dialogue territorial (Barret 2003 ; Toussaint, Vareilles & Zimmermann, 2004).

1.1.1. La proximité de notions voisines

Les Québécois associent fréquemment la concertation à un processus de négociation mené par des groupes ayant un intérêt divergent vis-à-vis d'une ressource, mais dont la coopération est essentielle à l'existence de cette ressource et où les acteurs n'exercent pas leur pouvoir de confiscation (Rolland et Tremblay, 1996, p. 10). Cependant, la concertation se distingue de la négociation car elle ne vise pas forcément une prise de décision d'un commun accord. Par ailleurs, la concertation vise à construire des objets communs essentiels pour l'avenir, ce qui différencie la concertation de la consultation, de l'information ou de la négociation. La concertation suppose ainsi la construction collective d'objets qui vont devenir communs aux participants et qui constitueront le socle sur lesquels pourront s'ancrer les initiatives et les représentations produites par la concertation. Le réseau, dans cette optique, peut constituer une ressource au développement de la concertation comme l'a montré Beuret (2006) au travers du cadre théorique de la sociologie de la traduction. Ce réseau peut toutefois recouvrir des formes diverses : il peut se limiter à du réseautage informel entre individus (Keast et al, 2004) ou encore mener à l'élaboration d'un partenariat formel. Pour notre part, nous retenons que les partenariats sont davantage formalisés que la concertation (Tremblay, 1995) et qu'ils fonctionnent selon des principes hiérarchiques, des ententes et des contrats (Elander, 2002). Enfin, la concertation doit aussi être distinguée de la consultation. En effet, dans les processus consultatifs, on peut certes viser la formation de consensus et le développement d'actions communes, mais là n'est pas l'enjeu déterminant. Il s'agit plutôt de soutenir un échange de points de vue sur un ensemble particulier de questions. Si ce type d'exercice favorise effectivement le développement d'une meilleure compréhension des intérêts en présence, l'initiateur du processus ne se trouve pas pour autant lié par les discussions. Il conserve toute légitimité pour prendre seul les décisions (Ouellet, 1983; Rolland et Tremblay, 1996).

1.1.2. Les trois composantes de la concertation

En nous appuyant sur les travaux de Regini (1984), trois composantes semblent devoir être retenues pour définir les fondamentaux de la concertation. Tout d'abord, la concertation est un processus qui vise à harmoniser les acteurs autour d'un objet relevant d'enjeux de différents ordres. Ensuite elle suppose la participation de différentes parties prenantes internes ou externes, aux institutions et l'implication, directe ou non, des autorités publiques. Enfin, la

concertation est un processus décisionnel avec un certain pouvoir d'exécution. La concertation, qu'elle soit pratiquée entre services publics ou avec les acteurs de la société civile et les citoyens, ne s'improvise pas ; c'est un processus qui s'organise et se planifie à partir d'une demande prescrite (Schneider, 1987 ; Certu, 2006⁷). Ses facteurs de réussite semblent ainsi conditionnés à une série d'étapes planifiées (Fortier, 2002).

Dans un contexte de participation publique, la concertation invite à la préparation et à l'accompagnement de la décision et non à la prise de décision. Le sens de la concertation n'est donc pas l'action de « décider ensemble », mais plutôt de « dire ensemble » (Bratosin, 2001). Damart (2003) souligne à cet égard que la concertation suppose l'explicitation de tout ou partie des points de vue des parties en présence, le dévoilement de leurs préférences ainsi que l'actualisation des arguments qui justifient leur position. Dans le même ordre d'idées, Beuret (2006) montre que la concertation se fonde sur un dialogue horizontal entre les participants dans une configuration d'inclusion et d'*empowerment* dont l'objectif est la construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue d'agir ou de décider ensemble.

1.1.3. La confrontation d'intentions vertueuses aux contraintes de l'action

La concertation assigne les acteurs à la construction d'un système d'interactions et d'engagement des parties dans un échange politique (Pizzorno, 1978) mais aussi à l'attribution d'un statut et d'un rôle public (Offe, 1981b). On relève toutefois un paradoxe entre une « idéologie participationniste » (La Branche, 2003) et les dynamiques de mise en œuvre traduisant fréquemment l'accouchement de la décision par le compromis. Cette contradiction s'explique pour Pretty et al., (1995) par la représentation sociologiquement naïve de la communauté sur laquelle reposent les approches participatives qui gomme les aspérités d'actions locales recouvrant souvent des enjeux de pouvoirs et des logiques de moyens orthogonales.

Les utopies communautaires qui revendiquent la participation de tous aux décisions collectives (Lebel, 2012) ne résistent pas toujours à l'épreuve des faits. La concertation apparaît ainsi comme un théâtre d'ombres assimilées à des pratiques de simulacres où « *la scène de la concertation ressemble étrangement à cet espace vide [...], prêt à faire vivre une représentation, mais qui, en l'occurrence, n'a jamais réellement lieu, parce qu'y manque l'acteur principal* » (Place, 2000). Blanc (1999) souligne également ce paradoxe en précisant que la concertation suppose une redistribution du pouvoir entre les acteurs participants. Rui (2004) constate que cette dimension conflictuelle inhérente à la concertation et une atténuation trop forte de son existence priveraient l'espace public d'un certain dynamisme, tel que le soulignent Mansbridge (1996), Mouffe (1996, 1999) et Young (2000) dans leur analyse de la délibération. Fernandez-Revuelta Perez et Robson (1999) ont également montré dans une étude que le processus de participation peut constituer « *un rituel permettant de se légitimer par des négociations budgétaires serrées et des standards élevés qui ne sont jamais atteints* ». S'instaure alors une distance entre le fait et l'idéal ou, comme le précisent Blondiaux et Sintomer (2002), « *entre l'ambition de la rhétorique et la modestie de la mise en œuvre* ».

1.2. Les enjeux de la concertation

L'amélioration de l'efficacité de l'action administrative est fréquemment contestée ainsi que la performance sociale. Les encadrants intermédiaires sont au cœur des transformations

⁷ Information, participation du public, concertation et association dans les Plans de Prévention des Risques Medd/Dppr/Sdprm – Certu - 12 décembre 2006

managériales, puisqu'ils en sont à la fois acteurs et objets. Sont-ils à même d'assurer, dans le management de proximité, la conciliation escomptée entre logique économique et logique sociale, entre logique managériale et logique juridique ? Ainsi, certaines notions telles que la performance ou l'efficacité, sont jugées totalement antinomiques des principes fondamentaux du secteur public (Bartoli, 2009), et s'opposent souvent à la culture bureaucratique (Mazouz, 2008). Le concept de gouvernance territoriale nécessite de composer avec des logiques de facteurs et des logiques d'acteurs (Martinet, 1984) dans les processus de prise de décision en misant sur une homéostasie relative « entre les forces de choix (des élus politiques), forces de loi (fonctionnaires) et les forces de voies et moyens (gestionnaires de première ligne) » (Facal & Mazouz, 2014).

Les limites de l'Etat providence en prise avec un système capitaliste créent une forte demande de changement avec aujourd'hui une orientation managérialiste assumée (Rommel, 2005). Pour tout groupe d'acteurs, une décision issue de la concertation motive plus qu'une décision unilatérale. Les raisons qui amènent les personnes à la concertation peuvent être internes à chaque membre du groupe, ou externes. Christensen et Laegreid (2007) considèrent les différentes réformes comme un processus de superposition ou de sédimentation (Olsen 2009, Streeck et Thelen 2005). Cette rencontre entre la « vieille administration publique » avec le paradigme post NPM rend complexe le positionnement des cadres (Christensen et Lægreid 2011). Les modes de travail collaboratifs, l'autonomie croissante des collaborateurs (*empowerment*) et le *self management* conduisent les cadres à l'adoption de comportements nouveaux centrés sur la coordination avec une gouvernance renversant les silos fonctionnels. Cette conjoncture amène les cadres à sortir du vieux couple contrôle /autonomie, pour s'adapter à un nouveau paradigme culturel organisationnel qui prône la créativité. L'action managériale passe ainsi par la mise en œuvre de processus de dialogue dans des cultures hybrides (Emery et Martin, 2008) et réseaux de sociabilité émergents (Tessier et Tellier, 1991).

Ce couplage inter-strates ne peut avoir des effets que si les cadres intermédiaires chargés de les soutenir se les approprient (Chevalier, 2010). Cette dynamique d'appropriation passe également par la capacité des acteurs à pouvoir se référer (de manière à pouvoir justifier leurs actes et leurs paroles) à des objectifs précis et valides, dont l'origine (mais aussi la perspective) dépasse souvent leur unique horizon temporel. Cet idéal suppose une capacité à reconstruire du sens pour faire face à une crise engendrée par le NPM qui a bouleversé des cadres historiques et mis en tension des logiques d'actions (Laufer, 1996).

Giauque (2007) évoque de son côté l'importance d'une concertation horizontale et verticale afin de développer cette gestion créative entre trois lignes de tensions : une tension stratégique, une tension sociale entre intégration et respect des différences et la tension entre l'action organisée et les valeurs. Le rôle des acteurs est ainsi important à analyser entre idéal d'autonomie et de contrôle dans des fonctionnements bureaucratiques fortement prescriptifs afin de comprendre les modalités d'ancrage et d'acceptabilité des réformes au regard des représentations (Al- Sharif et al., 2011).

1.3. La concertation et les paradoxes de la gestion de projet et du changement

La littérature consacrée à la gestion de projet et au changement prescrit a montré les limites de ces derniers quand ils ne sont pas associés à une dynamique de la « valeur du travail » et de la « reconnaissance de l'homme au travail » (Honneth, 2000, 2006). Dans cette configuration, la conduite des projets représente des opportunités de changement car elle amène les acteurs à reconfigurer leurs interactions et ainsi permettre de nouvelles expériences de fonctionnement, d'organisation et de gouvernance. Fergelot (2015) précise que la concertation

qui est une méthode faite d'itérations, permet aux agents de mûrir les projets et de mieux enraciner le travail du changement.

La conduite de projet, comme le montre Boutinet (1990), suppose la gestion paradoxale de nombreuses oppositions, de nombreux écarts. L'écart entre les logiques individuelles et les logiques collectives, qui renvoient aux conflits possibles entre l'individu et le groupe, occupe une place centrale dans cette problématique de l'interstructuration du sujet et des institutions.

Dans une dynamique de projet, les contextes sont ambigus, l'action y est ininterrompue et évaluée (Pralong, 2010). L'ambiguïté provient de l'impossibilité de comprendre complètement les desseins et les objectifs des protagonistes de l'interaction (Weick, 1993, 1995). Prendre insuffisamment en compte cette réalité sociale ouvre un espace de récupération dont certains, en particulier les leaders locaux, peuvent se saisir pour renforcer leur contrôle sur les groupes (Narayan et Ebbe 1997, Ribot 1998, Cleaver 1999, Agrawal 2003).

La gestion concertée dans un projet peut ainsi conduire à des paradoxes, paradoxes qui peuvent être décrits d'après la typologie de Smith et Lewis (2011) complétée de l'approche d'Emery et Giauque (2012).

Tableau 1 - Les paradoxes de l'action publique et leur expression en contexte de projet

<i>TYPE DE PARADOXE</i>	<i>EXPRESSIONS EN CONTEXTE DE PROJET</i>
<i>Paradoxe de l'organisant</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Rhétorique du changement créant une dimension anxiogène ou l'apathie • Prôner la mesure (contrôle-coûts-délais) / Perdre le sens de l'action construite dans un cadre concerté • Difficultés pour les managers à se départir d'une posture hiérarchique et à se positionner en soutien
<i>Paradoxe de la pratique</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Temporalités, juridiques, politiques, psychiques entrant en conflit et générant des contradictions dans l'application du projet. • Partage ambigu des responsabilités stratégiques et opérationnelles entre les acteurs politiques et administratifs sans au préalable fixer de règles claires quant aux frontières de ces responsabilités. • Justifier par des promesses qui ne sont pas tenues dans les faits (arbitrage portefeuille projet).
<i>Paradoxe identitaire</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Coexistence d'acteurs avec une culture marchande et d'acteurs avec une culture de service public • Logique de coopération - recherche de transversalité/ culture de fonctionnement en silos. • Déstabilisation de l'identité professionnelle et des valeurs par le contexte de rationalisation budgétaire
<i>Paradoxe de l'apprentissage</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Modes d'apprentissage concurrents • Connaissances tacites et incorporées, forgées dans la pratique / connaissances explicites inscrites dans les normes et les référentiels • Processus d'apprentissage dans l'incertitude

Il apparaît que l'intégration d'une démarche de concertation dans le cadre d'une gestion de projet peut favoriser une prise en charge plus efficace des paradoxes de l'action publique. Cette

démarche suppose toutefois une phase initiale de problématisation qui permette d'identifier l'objet même de la concertation et faciliter la construction progressive d'un collectif territorialisé multi-acteurs (Pralong, 2011). L'identification des points de vue doit ici être nécessairement accompagnée d'une démarche visant à la mise en œuvre de transactions sociales qui facilitent l'échange et la discussion entre acteurs différenciés (Sénécal et al., 2008). Cela demande aussi que soient construits des outils facilitant la production des échanges et la compréhension mutuelle de l'échange afin d'en garantir le sens (Damart, 2003).

2. Une démarche exploratoire

2.1. Le contexte de la recherche

L'étude de la mise en place d'une démarche de concertation porte sur une collectivité territoriale française de 150 000 habitants et de 5000 salariés. Le périmètre d'activité de cette collectivité est somme toute classique : elle intervient dans l'Etat-civil, la culture, les espaces verts, l'action sociale, les déplacements, la sécurité... Son organisation est également classique : elle se compose d'un conseil d'élus et d'une équipe technique et administrative dirigée par un Directeur Général des Services (DGS), mettant en œuvre les choix politiques des élus. Nous nous intéressons à la manière avec laquelle les décisions sont mises en œuvre par les encadrants. Ce projet s'inscrit dans un contexte particulier puisqu'il est initié peu de temps après un changement de majorité, rompant avec 102 années d'une gouvernance d'un même bord politique. La rupture politique a suscité des craintes en interne sur une éventuelle rupture managériale, notamment sur les modalités de prise de décision et d'arbitrage qui auraient pu être la conséquence du changement de majorité politique. Ce changement intervient dans un contexte commun à toutes les collectivités territoriales françaises cette fois : la baisse des dotations de l'Etat.

D'un point de vue organisationnel, la collectivité est une structure bureaucratique caractérisée par une centralisation des décisions et une hiérarchie marquée. A l'arrivée de la nouvelle équipe municipale, le DGS a entrepris la restructuration des fonctions supports et la mise en place de pôles. Cette réorganisation s'est accompagnée de la mise en œuvre du management par projet et d'un pilotage du changement associant démarche de performance locale et amélioration de la qualité de vie au travail).

Le projet CONCERTO-S (Concertation Organisation- Santé) a été conçu pour développer la concertation managériale dans des projets structurants de la collectivité. Appuyé par le Maire et la Direction Générale des Services, il s'agit de construire au sein de la collectivité une culture de la concertation en y formant et accompagnant les cadres. Le projet Concerto-s est animé par un salarié de la collectivité, doctorant et partie-prenante de la recherche, avec le soutien d'une équipe de recherche composée de plusieurs enseignants-chercheurs.⁸ Après appel à volontariat, 4 directions, composées de 800 agents ont été incluses dans l'expérimentation en présentant chacune un objet de concertation. Au démarrage du projet, un comité de pilotage présidé par le directeur général des services a été mis en place. Sa composition comprend les 4 directeurs et adjoints des structures pilotes, les directeurs généraux adjoints de ces directions et l'équipe de recherche. L'organisation de la démarche en mode projet a conduit à ce que chaque direction nomme un chef de projet en charge du pilotage et de l'animation des espaces de concertation.

⁸ **Le projet Concerto-s bénéficie du soutien financier du Fonds National de Prévention.**

2.2. Une recherche-intervention

Compte-tenu de son contexte, cette recherche s'inscrit d'emblée dans le cadre d'une recherche-intervention visant à étudier comment se construit le dispositif d'ingénierie des espaces de concertation. Il s'agit aussi de comprendre comment la concertation managériale se construit dans des projets soumis à une dynamique de changement. La recherche-intervention est prévue pour une durée de 36 mois et repose sur un dispositif méthodologique déployant une étude empirique longitudinale de cas avec des unités d'analyse enchâssées (Charreire Petit, 2003). Les situations de gestion et les projets observés au sein des directions pilotes présentent un certain nombre de caractéristiques et d'invariants identifiés par Damart (2003) et qui justifient le recours à la concertation :

- Elles intègrent une dimension multi-acteurs et / ou multi-institutionnelle ;
- Elles représentent des niveaux de structuration variables pour les parties prenantes en présence ;
- Elles ont été structurées à l'origine sans qu'il y ait nécessairement une visée explicite de concertation ou alors dans un contexte où le processus de concertation demande à être structuré davantage.

Conformément à la philosophie de la recherche-intervention, la démarche dépasse le stade de la simple observation pour co-construire avec les acteurs internes des outils et dispositifs supports à la démarche de concertation. Cette recherche s'inscrit dans une approche abductive et situe le projet dans le courant des recherches collaboratives avec la constitution d'une équipe de 6 chercheurs (Van de Ven & Johnson, 2006).

La recherche-intervention impose une vigilance quant au positionnement du chercheur et une distanciation par rapport à l'objet de recherche. Il ne s'agit pas pour l'équipe de recherche d'être des zélés des démarches de concertation mais bien d'en étudier les dynamiques. La conduite de cette recherche en équipe permet cette distanciation, l'équipe jouant le rôle de groupe de contrôle (Girin, 1981). Le groupe de contrôle a pour fonction d'inscrire le travail « *dans une autre temporalité et dans un autre dialogue* » que ceux des acteurs de terrain (p. 6). C'est à ce groupe que « *revient la fonction de renforcement de la logique de production de connaissances* ».

Les investigations se poursuivent à ce jour. Nous centrons le propos de cette communication sur la direction de la santé et de la solidarité et plus précisément sur le pôle Senior du centre communal d'action sociale (CCAS), qui gère quatre Etablissements d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes (EHPAD):

Un établissement de 100 places avec une capacité d'hébergement temporaire de 4 lits ;

- Un établissement de 80 places avec 3 places en hébergement temporaires ;
- Un EHPAD de 80 chambres individuelles dont 16 places dédiées aux personnes nécessitant un cadre de vie aux troubles de la maladie d'Alzheimer et maladies apparentées ;
- Un EHPAD dédié aux personnes nécessitant un cadre de vie aux troubles de la maladie d'Alzheimer et maladies apparentées bénéficiant d'une capacité en lits de 88 places dont 4 places d'hébergement temporaire.

A cette architecture vient s'ajouter un centre de ressources intégré à l'établissement, destiné à apporter un soutien et une formation aux aidants familiaux et professionnels de l'aide à domicile par des intervenants spécialisés. Le CCAS gère enfin trois résidences personnes âgées d'une capacité de 200 appartements.

2.3. Méthodologie

Le dispositif méthodologique s'est adapté aux étapes de la démarche, elle-même organisée en trois temps :

Etape 1 : préparation et lancement du projet

Dans une phase exploratoire, correspondant à la première étape de la démarche, des entretiens ont été conduits sur la base d'une grille (voir annexe 1) élaborée à partir des travaux de A. Blanchet et A. Gotman (Proux et Dionne, 2010). Les entretiens ont concerné le DGS et la direction du pôle séniors. Nous avons accompagné cette étape d'une analyse documentaire des différentes sources présentes au sein du CCAS et de la ville (organigramme, convention, comptes rendus des instances et rapports d'activités des trois dernières années) permettant de mieux appréhender les dimensions socio-culturelles et organisationnelles du pôle.

Etape 2 : Construction et animation d'une formation-action.

La deuxième étape de la démarche a consisté à réaliser et à animer une formation-action. Cette dernière visait à fournir un outillage méthodologique et conceptuel aux participants permettant de s'approprier la notion d'espace de concertation tout en donnant au chef de projet des ressources pour le pilotage et l'animation.

Le modèle ADDIE (Analyse, Design, Développement, Implantation, Evaluation) a été mobilisé pour construire la formation-action (Hamdani et al., 2011) avec l'équipe de recherche. Il est constitué de cinq phases : la première consiste à analyser le besoin, la deuxième à concevoir une formation à partir de cas et centrée sur le rôle de l'encadrant dans une démarche de concertation, la troisième à développer des outils et supports combinant volets théorique et pratique (notamment pour que les personnes en responsabilité managériale soient en mesure d'analyser les réactions des agents et identifient leurs types de préoccupation dans le processus de changement). La quatrième phase consiste à conduire l'action de formation et la cinquième à évaluer et réguler le fonctionnement. Au final, la formation doit permettre aux encadrants de travailler sur les représentations de chacun et amener un climat de confiance. La formation a rapidement été suivie d'une réunion lors de laquelle une admission problématique a servi de point de départ à la concertation. Lors de cette phase, les formateurs, membres de l'équipe de recherche, étaient eux-mêmes en situation d'observation. Dix réunions collectives se sont ainsi déroulées sur 14 mois.

Etape 3 : Pilotage et l'observation de la mise en place d'espaces de concertation

Un comité de pilotage a été créé sur le pôle séniors après la formation. Celui-ci comprend les directeurs des EHPAD, les cadres de santé, un médecin coordonnateur, la diététicienne, la psychologue des établissements, la chef de projet Concerto-s pour le pôle séniors, le chef de projet Concerto-s pour la collectivité et la responsable du service d'information seniors.

Le comité de pilotage définit les objets de concertation. Quatre objets ont été définis, qui ont donné lieu à quatre ateliers : favoriser et valoriser la décision d'entrer en EHPAD, accompagner la décision, accueillir et réaliser l'admission, élaborer le projet d'accompagnement personnalisé. Le comité de pilotage traite de l'avancement des ateliers ; il est aussi l'occasion d'un partage des pratiques de la concertation et de leurs effets. Suite à ces ateliers, nous avons procédé à un entretien collectif dans chaque EHPAD auprès de chaque groupe de personnel pour mesurer leur vécu et préoccupations suite au lancement de la démarche.

3. Résultats : Les espaces de concertation, un révélateur des paradoxes de l'action publique en même temps qu'un levier de leur régulation

3.1. Un objet de concertation rapidement cerné : l'Évaluation des Pratiques Professionnelles

La direction du pôle séniors a rapidement identifié un objet de concertation en choisissant de traiter l'Évaluation de Pratiques Professionnelles (EPP) liée à l'admission d'un résident en EHPAD. L'EPP se définit comme l'analyse de la pratique professionnelle en référence à des recommandations et selon une méthode élaborée par la Haute Autorité de Santé. Pour la direction du pôle séniors, l'EPP est un axe prioritaire de la démarche qualité des EHPAD, sa qualité dépend la relation future de la personne souhaitant être accueillie avec le personnel de la structure.

Les professionnels mesurent l'intérêt de travailler en équipe particulièrement dans les cas où plusieurs équipes interviennent (administration, soins, hygiène, cuisine, animation, service technique), et où les logiques d'équipes peuvent se rapprocher ou se confronter. Pour le directeur du pôle : *« Lors de confrontation d'intérêts d'équipes, les espaces de concertation deviennent alors essentiels : il convient de valoriser une démarche interdisciplinaire qui permette de définir une dynamique qui tient compte et concilie l'ensemble des intérêts permettant de répondre au mieux à la satisfaction des résidents ».*

Le directeur du CCAS, pour sa part, voit dans les espaces de concertation un levier de régulation des relations entre parties prenantes mais aussi un vecteur d'appropriation d'une nouvelle instrumentation gestionnaire : *« L'admission des résidents nous permet de faire intervenir un service qui est extérieur à l'établissement, qui est au sein du pôle séniors, qui gère les listes d'attente et qui est en lien avec les chefs d'établissement et les médecins coordonnateurs de chaque établissement pour valider ou pas une admission. Donc c'est pour créer une sorte de cohérence sur ce plan-là et pouvoir ensuite dupliquer la méthode sur d'autres processus. On est donc vraiment sur l'apprentissage de l'appropriation d'un mode managérial qui peut être intéressant et qui va d'autant plus être nécessaire que la loi sur le vieillissement qui vient d'être adoptée sur les tarifications risque d'avoir des effets dès le 1er janvier prochain, aussi avec la mise en œuvre des CPOM. Par conséquent, alors que jusqu'à présent nous sommes dans un dialogue budgétaire de tarification par établissement, demain ce dialogue aura lieu au sein du CCAS, qui devra gérer les moyens mis à disposition dans les établissements. Ce dialogue interne sera donc plus simple qu'un dialogue externe. D'où la nécessité que les agents apprennent de nouveaux modes de fonctionnement ».*

3.2. Des tensions dans la mise en place de l'espace de concertation

Bien que l'objet de concertation ait rapidement fait consensus, il n'en demeure pas moins que la mise en œuvre de la démarche de concertation révèle des tensions. Celles-ci sont détaillées dans les sections 3.2.1 à 3.2.4 à partir de la typologie des paradoxes organisationnels élaborée par Smith et Lewis (2011).

3.2.1. Paradoxe de l'organisant

A l'image des propos du chef de projet, le discours des cadres est axé sur la co-construction et le soutien et tend à se démarquer de l'aspect rigide du référentiel et de la norme : *« Il faut qu'on construise ensemble le cadre de l'évaluation. Comment est-ce qu'on souhaite évaluer ? Comment est-ce qu'on souhaite interroger les agents et pour que ça soit mieux vécu, il faut que ce soit les agents qui construisent le cadre de cette évaluation et puis faire en sorte*

également que cette évaluation des pratiques professionnelles, ça ne soit pas un dispositif de contrôle mais bien au contraire, un dispositif d'accompagnement du personnel. Vraiment, il faut s'y prendre de manière efficace parce que sinon on va être noyé par les bonnes pratiques».

Cependant, derrière cette rhétorique de la co-construction et de l'invitation au participatif, nous avons pu observer des postures montrant une difficulté à se départir des réflexes historiques de gestion hiérarchique avec une animation des premières réunions très directives où la parole est peu distribuée et les différentes parties ne sont que peu invitées à s'exprimer.

Cette tension entre ouverture et fermeture est renforcée par des évolutions du niveau des préoccupations entre les différentes catégories socio-professionnelles. Les soignants sont davantage préoccupés par la dynamique de projet liée à l'EPP. Les encadrants, pour leur part, souhaitent aller au plus vite et arriver rapidement à des réponses pragmatiques peu compatibles selon eux avec les temps de concertation. Enfin, les exigences des organismes tarifaires et autres décideurs nécessitent d'anticiper l'admission pour éviter un taux d'occupation en lits faible. Face à ces contradictions, les premières réunions ne permettent pas d'engager la controverse. Le directeur du pôle santé/seniors déclare à ce propos : *« Je ne sais pas comment c'est fait parce qu'il y a toujours un problème financier derrière. Si on doit libérer du temps, ça veut dire qu'on libère de l'argent »*. Le paradoxe de l'organisant s'incarne ainsi dans des conflits de temporalités (temps du projet *versus* temps de la concertation) par ailleurs perçus différemment selon les parties prenantes en jeu.

3.2.2. Paradoxe de la pratique

Les différents ateliers ont mis en évidence les différents paradoxes inhérents à la gestion d'un EHPAD et à l'existence de ses pratiques au regard de situations complexes marquées par différentes temporalités sociales, juridiques, cliniques, financières. Certaines prescriptions de l'ANESM (Agence Nationale de l'Evaluation de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux) confrontent les acteurs à des formes d'impasse dans leurs pratiques, notamment au regard de certains cadres juridiques concernant les mesures de protection et la liberté de choix de l'utilisateur. Une assistante sociale le signale explicitement : *« Oui, on a besoin de protéger la personne. Mais, en même temps, à vouloir trop la protéger et bien voilà, on peut nuire aussi à son autonomie »*. La phase du *« deuil blanc »*, métaphore d'une admission traumatique, caractérise cette période de privation des libertés où le risque d'aliénation lié à l'enfermement se conjugue avec la détérioration cognitive.

La pratique est aussi dictée par plusieurs processus dont la coordination n'est pas toujours évidente, comme le signale un personnel d'encadrement : *« Alors, dans un premier temps, ce qu'il faut savoir, c'est qu'une approche processus, c'est un document un peu technique. Donc, ça obéit à plusieurs codes. Donc, nous avons toute la partie pilotage qui est en haut, avec recommandation. Donc, ça c'est la partie pilotage, recommandation, CCAS, donc pôle senior avec toutes les orientations, le système de management qualité. Puis après, le processus réalisation, puis les processus supports en bas »*. De ces prescriptions multiples et pas toujours coordonnées découlent de fortes variations de pratiques entre l'admission, la pré-admission et les évaluations en fonction des EHPAD. Une assistante sociale en témoigne : *« Sur MF, l'admission est réalisée de façon pluridisciplinaire, contrairement au R où c'est les soignants qui réalisent l'admission »*. Dans certains cas, les processus ne sont pas toujours suivis dans les faits : *« La procédure écrite ne correspond pas à la réalité »* (Directeur).

Le paradoxe de la pratique s'illustre encore par la tension entre les exigences liées à la co-construction du référentiel et le temps consacré pour réaliser ce travail. Une infirmière le signale : *« C'est ça aussi qui est compliqué aujourd'hui. On ne laisse pas de temps presque entre le temps où on pose la question et après »*. Certaines recommandations créent des contradictions

avec les conditions pragmatiques de réalisation du travail enfermant les acteurs dans le registre de la plainte. Qu'elle soit fondée ou non, la plainte signale les limites d'une démarche de concertation relative au changement de pratiques. Ce discours provient aussi bien d'une aide-soignante («Après, c'est le manque de personnel. Voilà. On ne peut pas faire des choses l'après-midi parce qu'il n'y a pas assez de monde») que d'une directrice («On manque de temps aussi pour faire les choses correctement je pense. Voilà, je pense qu'on a beaucoup à faire sur l'arrivée mais aussi sur le départ du résident»). Un autre directeur confirme que les pratiques sont parfois décalées au regard de ses attentes : «Il faudrait observer un suivi cognitivo-comportemental et tracer les évaluations des résidents lors de chaque atelier, ce qui est difficilement réalisable (ratio d'encadrement insuffisant)».

3.2.3. Paradoxe identitaire

Les paradoxes identitaires sont nombreux. Les acteurs ont des réalités professionnelles et des finalités différentes. On retrouve des représentations de rôles marquées qui confinent les actions à la périphérie d'une profession sans les inscrire au sein de la coordination du réseau. Une animatrice signale ainsi : «Moi, je ne pense pas que ce soit mon rôle. J'ai été aussi animatrice en maison de retraite. Donc je sais aussi qu'on donne mais pour eux c'est non. Je suis désolée. C'est quand même l'endroit où on ne veut pas aller, c'est la fin. Tout le monde espère vieillir et vieillir chez soi. Bien voilà. Tout le monde espère finir sa vie à domicile». L'injonction des bonnes pratiques amène à pointer les différentes dysfonctions et paradoxes dans la coordination du réseau gérontologique à la croisée d'identités professionnelles: médecin, travailleur sociaux, soignants.

De façon plus spécifique, si l'EPP est une préoccupation pour nombre d'acteurs, chacun se la représente dans son silo de fonctionnement comme le reconnaît le directeur: «Le Service information seniors est à repositionner en tant que coordonnateur d'abord ça repositionne le SIS en tant que coordonnateur. A la base c'est pas vraiment notre cœur de métier non plus hein. On le fait parce que c'est un service aussi rendu à la population ». Une cadre de santé va dans le même sens en trouvant un intérêt à harmoniser les pratiques professionnelles des quatre EHPAD tout en estimant «important de préserver les spécificités propres à chaque structure ».

Enfin, l'identité construite autour du soin, de l'accueil et du suivi du projet du résident par le soignant peut être perturbée par les préoccupations financières de l'établissement, comme l'illustre la déclaration gênée de cette professionnelle: «Le financement peut-il être connu ? Le financement, je ne sais pas... Peut-il être connu ? Il faut qu'il soit connu de quelqu'un. Enfin on ne le connaît pas. Mais si... mais c'est... moi ça me gêne mais je m'en fous de savoir, même quand je fais les préadmissions. Le directeur d'Ehpad oui moi non. Je n'en parle jamais à l'équipe.»

3.2.4. Paradoxe de l'apprentissage.

Le paradoxe de l'apprentissage oppose des modes d'acquisition de compétences reposant sur des modalités différentes. Dans les EHPAD, il se manifeste par le décalage entre les compétences tacites forgées par des pratiques antérieures peu structurées et à forte dimension incorporée et les compétences requises par la norme, qui entendent structurer les actions au sein d'un référentiel qui vise à consolider et organiser. Ce paradoxe est avivé quand les normes paraissent difficiles à tenir, ce que signale un agent d'un EHPAD : «On sait qu'il y a des recommandations [de l'ANESM] qui sont bonnes et puis d'autres où, nous on est complètement dépassé. Puis, on trouve que ces recommandations sont inutiles et qu'elles vont nous faire perdre du temps et qu'il vaut mieux cibler sur autre chose ». Cette perception bloque le processus d'apprentissage.

A ces apprentissages de différentes natures correspondent des ressorts de l'apprentissage différents : alors que ce qui concerne les gestes professionnels repose sur un mode d'apprentissage par les pairs et *in situ*, la réflexivité attendue lors des EPP est davantage fondée sur un exercice cognitif ; elle est également stimulée par la hiérarchie et détachée de la scène de l'exercice professionnel, ce qui peut perturber la transformation des connaissances en pratiques. La responsable qualité estime ainsi nécessaire d'asseoir les apprentissages sur les modalités habituelles : *«Voilà, peut être que des fois bon on note des choses mais on ne pense pas forcément à la suite, aux conséquences etc., je pense qu'une formation et puis un accompagnement sur ce point (...), ça me semble essentiel ».*

3.3. L'espace de concertation, un régulateur des paradoxes

La démarche de concertation, intervenant dans un contexte de changement, agit comme un révélateur des paradoxes qui traversent l'action publique. Dans le même temps, elle constitue un levier potentiel de régulation des paradoxes à travers le dispositif dans lequel elle s'incarne : l'espace de concertation.

3.3.1. Un espace de construction du sens

L'espace de concertation permet de construire du sens dans un contexte de changement, dans la mesure où il autorise une discussion à double visée, pratique et éthique. Un agent exprime la contribution de la concertation à la construction de sens : *«C'est pour ça que Concerto-s pourrait être utile par rapport à une espèce de philosophie. Après, on est que des humains. On a tous des idées différentes sur tout. Mais, par contre qu'il y ait un cadre commun par rapport à une éthique. On parle beaucoup d'éthique. Là, je trouve qu'on est en plein dans le sujet».* Un cadre de santé exprime explicitement cette double visée : *«il est également fondamental d'avoir le temps de le faire, d'équilibrer les actions du terrain et les temps de réunions afin de donner du sens aux actions des professionnels».* Si cette double visée demeure porteuse de tensions, la poser explicitement rappelle que la finalité de l'action collective ne doit pas se dissoudre dans les préoccupations du court terme.

3.3.2. La mise en débat du statut de la prescription et de son application au champ des pratiques professionnelles

L'espace de concertation, centré sur l'objet de l'Evaluation des Pratiques Professionnelles (EPP), permet de définir des outils adaptés aux pratiques : *« La direction a souhaité réunir l'ensemble du personnel pour travailler sur cet EPP. Donc, si EPP il y a, cet EPP sera défini par le personnel, construit par le personnel. Donc, vous serez au courant de tout, de tout ce qu'il y a dans cette évaluation de pratiques professionnelles. Parce que, souvent, quand on vous évalue, vous n'êtes pas au courant des thèmes sur lesquelles on vous évalue alors qu'avec la dynamique EPP, vous saurez au courant de tout et vous participerez à sa construction. C'est-à-dire que vraiment, si vous trouvez qu'il y a des choses qui ne doivent pas y être dans l'EPP parce qu'elles sont irréalisables, et bien vous pourrez le dire et elles n'y seront pas contrairement aux recommandations ANESM où il faut tendre à respecter les recommandations ANESM et parfois, ce n'est pas facile parce que ce qui est demandé par l'ANESM et le travail au quotidien et bien des fois, il y a deux poids, deux mesures. Que là, on va faire sorte que l'évaluation des pratiques professionnelles colle au quotidien.»*

3.3.3. Un espace d'apprentissage

La co-construction produite dans ces espaces a permis également d'envisager l'EPP comme un outil de dialogue inter-EHPAD dans une démarche progressive où la pratique ne serait pas enfermée dans des items restrictifs du travail. Ce faisant, la démarche de concertation a contribué à transformer le statut des référentiels. D'outil de prescription, il est devenu un support du dialogue et finalement, d'apprentissages réciproques sur la manière de mettre en place le changement.

Enfin certaines limites trouvées dans les recommandations ont amené à faire de l'espace de concertation une ressource pour la distance réflexive, comme le signale un chef de projet: *«Oui l'équipe s'efforce de donner un maximum d'informations aux personnes et en même temps, un membre de la réunion a souligné qu'il pouvait y avoir un épuisement familial des personnes accompagnant des personnes souffrant de troubles cognitifs. (...) Cela mériterait une réflexion à part entière au regard aussi des courants qui existent à ce sujet. Alors, on doit aussi avancer sur Concerto-s mais ce qui serait bien, c'est de faire des groupes de travail spécifiques sur la question du consentement et sur la question de l'histoire de vie».*

Progressivement, les espaces de concertation ont d'abord développé les capacités de chaque acteur à s'écouter mutuellement ; des points de convergence se sont progressivement dessinés sur la base d'une parole reconnue. En fin de démarche, les agents révèlent avoir une vision positive des projets. Ils s'interrogent sur les effets de cette démarche sur leur quotidien et souhaitent particulièrement travailler sur les conditions nécessaires à la pérennisation du projet. La démarche de concertation contribue ainsi à légitimer les rôles des uns et des autres au sein du projet comme le reconnaît le chef de projet: *«Par ailleurs, j'ai demandé à certains quels pouvaient être les effets de cette recherche d'implication : certains pensent que prendre ce temps auprès de chaque agent permet de le valoriser, de le « légitimer » dans son rôle d'acteur de projet. D'ailleurs certains soulignent qu'ils apprécient ce projet Concerto-s car il permet d'assurer une communication verticale et il est un moyen pour les agents de faire remonter leurs remarques à tout un ensemble hiérarchique et pas seulement à leur hiérarchie directe».*

3.3.4. Un lieu de production identitaire

La démarche de concertation a également permis aux acteurs de se représenter la globalité de processus très fragmentés que chacun appréhendait d'un point de vue particulier. La responsable qualité du CCAS estime ainsi que *« l'intérêt principal de la démarche Concerto-s, c'est de pouvoir intégrer toute la chaîne hiérarchique et garder une certaine solidarité et de pas se déliter, que je prenne trop de distance avec le terrain ou que eux se sentent trop isolés. Donc je pense que l'enjeu il est souder une équipe et nous faire avancer dans une même direction.»* Ce sentiment d'appartenance à un ensemble est naissant. Sans dissoudre des identités professionnelles construites dans le temps, la démarche de concertation pourrait être un moyen d'y superposer une identité liée à l'appartenance à une organisation et non exclusivement à un métier. Ce processus demande cependant à être observé sur le temps long.

4. Discussion

La démarche qualifiée par l'intermédiaire de l'évaluation interne et externe est devenue un invariant des organisations du secteur social et médico-social en faisant de la norme un outil de gestion central. Il s'agit ainsi de rationaliser les processus dans une démarche qui n'échappe pas toujours aux injonctions paradoxales (être « normal » tout en étant créatif), (Maurand - Vallet 2004).

Cette évolution juridique constitue un double enjeu : économique et concurrentiel d'une part, et un enjeu déontologique et éthique d'autre part, venant contrarier la pratique des professionnels en l'exposant à un jeu de tensions (entre autonomie et contrôle, amélioration et économie, réflexion et normalisation, collectif et individuel). Ces nouvelles logiques d'organisation et d'exercice accélèrent les pratiques et mettent en tension les actes professionnels dans des systèmes produisant de l'antagonisme mais aussi de la complémentarité. Ne pas accepter ce paradoxe apparent nuit au déploiement de la concertation.

Dans le cas du pôle seniors, nos résultats font apparaître la pertinence de mettre en œuvre un espace de concertation pour réguler les différents paradoxes qui sont présents et /ou apparaissent dans le cadre de la gestion d'un projet. Les modes défensifs de réponse aux paradoxes organisationnels (Jarzabkowski et al., 2013) s'incarnent soit dans le déni soit dans le dilemme (une des polarités de la tension est privilégiée à l'exclusion de l'autre), le cloisonnement (chaque polarité est isolée dans un espace organisationnel ou temporel spécifique), ou bien encore le compromis (la quête d'un équilibre entre les deux polarités mais qui conduit, de fait, à les affaiblir l'une et l'autre). L'espace de concertation, de ce point de vue, est un espace qui permet l'expression des paradoxes et vise à en exploiter le potentiel créatif, sans chercher à les nier, les dissoudre ou les affaiblir. L'espace de concertation constitue un levier situant l'objet de concertation comme pivot à l'action stratégique.

Il amène à intégrer la diversité des postures des acteurs dans une logique permettant une co-production de valeur (Corriveau, 2009).

L'EPP admission constitue alors un espace pour relier les acteurs qui préfigure la qualité de la relation future que le résident et son entourage auront avec les professionnels.

Le tableau suivant détaille les contributions potentielles de l'espace de concertation à la régulation des paradoxes.

Tableau 2 - Espaces de concertation et régulation des paradoxes

TYPE DE PARADOXE	RÔLE DE L'ESPACE DE CONCERTATION DANS LA RÉGULATION DES PARADOXES
Paradoxe de l'organisant	<ul style="list-style-type: none"> • Régulation des ambiguïtés et tensions de rôles vécues par les cadres • Régulations des conflits de temporalités (temps du projet <i>versus</i> temps de la concertation)
Paradoxe de l'apprentissage	<ul style="list-style-type: none"> • Mise à distance et développement d'une réflexivité sur le travail • Mise en visibilité et partage des bonnes pratiques et savoirs routinisés • Exploration de nouvelles pratiques dans un cadre sécurisé
Paradoxe de la pratique	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en débat de la prescription • Prise en charge des conflits de prescriptions
Paradoxe identitaire	<ul style="list-style-type: none"> • Co-construction d'un cadre éthique dans lequel s'inscrivent les pratiques professionnelles • Vecteur de réassurance et opérateur de santé au travail

Nos résultats invitent également à une véritable ingénierie de ces espaces de concertation afin que ceux-ci prennent leur plein effet. Plusieurs éléments sont susceptibles de contribuer à cette ingénierie:

- La présence d'un objet de concertation aux contours clairement délimités qui permette aux acteurs et parties prenantes en présence de partager leurs représentations de la situation à l'œuvre et d'éprouver la nature des liens qui les unissent.

En effet, il représente les caractéristiques d'une innovation managériale hybride au sens de David (1996), autrement dit un outil susceptible de donner à voir une autre lecture de la réalité organisationnelle et d'instaurer de nouvelles relations entre acteurs.

- La capacité de l'espace de concertation à engager un double travail de construction du sens (*sensemaking*) et de focalisation de l'attention des acteurs organisationnels (*sensegiving*). La concertation engagée autour de l'EPP a permis ainsi simultanément d'œuvrer à la construction d'un cadre éthique commun autour des pratiques professionnelles (construction du sens) et, dans le même temps, d'arbitrer entre les confits de prescriptions (focalisation de l'attention). Dans ce double travail de *sensemaking / sensegiving*, la production de récits à propos des pratiques professionnelles joue un rôle central. Elle facilite la projection des acteurs dans le changement tout en permettant d'articuler les différentes temporalités comme le rappelle Dubouloy (2005): «*Raconter et écouter des histoires c'est se doter d'espace de transition qui facilitent la gestion du changement : lieu où se joue le passage et le brassage entre l'univers du passé et celui du futur*». Il ne s'agit pas seulement de s'interroger sur nos connaissances, il faut aussi s'interroger sur notre entendement (Morin, 1977).

- Un espace de concertation centré sur le travail et ses difficultés, permettant une mise en débat du statut de la prescription, cette dernière n'étant pas envisagée comme un substitut à l'action mais une ressource pour l'action.

- La capacité à articuler au sein de l'espace de concertation le niveau stratégique et le niveau opérationnel. Des espaces de concertation purement locaux, privés de relais stratégique, risquent en effet de s'essouffler à long terme.

- Une position du management au sein de ces espaces qui doit faire une large place au soutien managérial, en évitant deux écueils : la tentation du laisser-faire et l'absence de régulation d'une part, la tentation du retour à un principe hiérarchique d'autre part.

Sur un plan théorique, le recours à des modèles processuels en conduite du changement permettrait de rendre compte de la dynamique de concertation et de ses effets sur l'appropriation du projet de changement. Les travaux de Céline Bareil (2003) sur les phases de préoccupation permettraient de mieux saisir les effets du processus de concertation sur les représentations des acteurs à l'égard du projet de changement. Le recours à la sociologie de la traduction (Akrich, Callon et Latour, 2006) pour sa part, permettrait de mieux appréhender les facteurs de blocage dans la dynamique de concertation : problématisation insuffisante (absence d'objet commun sur lequel faire porter le processus de concertation, objet de concertation représentant des intérêts particuliers, objet de concertation équivoque, etc.), des stratégies d'intéressement et d'enrôlement défaillantes (difficulté à cerner les bénéfiques organisationnels et individuels de la concertation, distribution des rôles inopérante au sein du processus de concertation, etc.), une difficulté à mobiliser les alliés et à identifier des coalitions favorables au projet au-delà du cercle restreint à l'origine de la démarche.

CONCLUSION

Nous étudions la mise en place d'une démarche de concertation dans une collectivité territoriale. Celle-ci intervient dans un contexte de changements communs aux structures publiques du fait des impacts du *New Public Management* et propres à cette collectivité. Plus spécifiquement, nos observations portent sur la direction du pôle seniors d'un Centre Communal d'Action Sociale (CCAS), qui définit un objet de concertation précis: la conception et le déploiement d'un projet d'Evaluation des Pratiques Professionnelles. Comme le notent Smith et Lewis, les situations de changement dans les univers publics révèlent des paradoxes: paradoxes de l'organisant, de la pratique, de l'identité et de l'apprentissage (2011).

Après avoir cerné les contours de la notion de concertation, nous repérons d'abord que ces paradoxes se dévoilent au moment d'engager la concertation. Les résultats de notre recherche montrent ensuite que l'espace de concertation, vu comme l'instance organisant la démarche elle-même, contribue à réguler les paradoxes inhérents à la démarche sans toutefois les annuler complètement.

Nos résultats invitent à penser une ingénierie de la concertation, depuis la définition d'objets de concertation moteurs, jusqu'à la conception d'un espace de concertation capable de construire et diffuser du sens pour les acteurs dans un cadre non réglementé par un mandat, en passant par la préparation des managers à exercer un rôle favorable à l'engagement des acteurs dans la démarche.

Au regard de la culture organisationnelle et des identités de métier présentes au CCAS, la question de la généralisation des résultats de notre recherche à d'autres contextes organisationnels constitue une première limite de cette contribution. En outre, mettre en place des espaces de concertation au sein d'une structure aux projets multiples sur une temporalité courte questionne sa capacité d'absorption : la gestion des projets aux temporalités courtes impose un rythme soutenu aux acteurs alors même que la concertation exige des temps d'échange et une temporalité plus longue. Cette seconde limite, de nature empirique, fait écho aux travaux d'Autissier et alii (2016).

Dans le cadre de cette recherche, et suite aux résultats du présent papier, de multiples prolongements sont possibles. L'étude processuelle de la dynamique de concertation et de ses effets nous paraît être une piste prometteuse car à même d'identifier les facteurs de blocage et les facteurs favorables à la concertation dans le cadre de changements. La sphère publique, traversée de paradoxes du fait du *New Public Management*, semble être un terrain d'études prometteur.

BIBLIOGRAPHIE

- Agrawal, A. (2003). Sustainable governance of common-pool resources: context, methods, and politics. *Annual Review of Anthropology*, 32: 243-262.
- Akrich, M., Callon, M et B. Latour (éd.) (2006). *Sociologie de la traduction : textes fondateurs*, Paris, Mines ParisTech, les Presses, « Sciences sociales », Textes rassemblés par le Centre de sociologie de l'innovation, laboratoire de sociologie de Mines ParisTech.
- Al- Sharif, N., Saunier, P-L., Zoukoua, E-L. (2011). *Le contrôle d'un réseau public-privé sous l'influence du New Public Management : le cas du secteur social et médico-social en France*. Comptabilités, économie et société, Montpellier.
- Autissier D., Johnson K.J., Moutot J.M. (2016). L'innovation managériale : rupture ou évolution du management, *Question(s) de management*, 2016/2, 13.
- Bareil, C. (2004). *Gérer le volet humain du changement*, Montréal : Éditions Transcontinental et Les Éditions de la Fondation de l'entrepreneurship.
- Barret P. (2003). *Guide pratique du dialogue territorial. Concertation et médiation pour l'environnement et le développement local*. Fondation de France Ed. Coll. Pratiques.
- Bartoli, A. (2009). *Le management dans les organisations publiques*. Dunod.
- Battistelli, A. & Picci, P. (2009). *Il processo psicologico dell'innovazione nelle organizzazioni* ». In C. Odoardi (a cura di), *Formazione e sviluppo nelle organizzazioni*. Innovare e integrare il sistema della formazione continua :30-48. Firenze, Giunti.
- Belley, S. et Divay, G.(2007). Le management de la complexité urbaine: la coordination entre coopération et compétition . *Télescope (ENAP)*, 13(3).
- Beuret J.E., (2006). *La conduite de la concertation, pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources*, Paris, L'Harmattan.
- Blanc, M. (1999). Participation des habitants et politique de la ville», in L. Blondiaux, G. Marcou et F. Rangeon (sous la dir.), *La démocratie locale. Representation, participation et espace public*, P.U.F.
- Blondiaux, L et Sintomer, Y.(2002). L'impératif délibératif, *Politix*,2002,15 (57) :17-35.
- Boutinet J.-P (1990). *Anthropologie du projet*, Paris, PUF, collection Quadrige, 2012, 2ème éd. mise à jour.
- Bratosin, S. (2001). *La concertation : forme symbolique de l'action collective*, Paris, l'Harmattan.
- Carassus, D., Favoreu, C. et Gardey, D. (2014). Factors that Determine or Influence Managerial Innovation in Public Contexts: The Case of Local Performance Management. *Public Organization Review*,14 (2) :245 - 266.
- Charreire Petit, S. (2003). *L'étude empirique longitudinale*, Onnaing : e-thèque.
- Chevalier, J. (2010). *Les orientations nouvelles des politiques de réforme administrative en France* (Vol. III). (R. d. Publique, Éd.) France: Pyramide.
- Christensen, T. et Lægreid, P. (2011b). Complexity and hybrid public administration - theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review*, 11(4): 407-423.

Christensen, T. et Lægreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6): 1057-1064.

Christensen, T., Lagreid, P. (2011). *A transformative perspective on administrative reforms*, New Public Management, The transformation of ideas and practice.

Cleaver and F. (1999). Paradoxes of participation: questioning participatory approaches to development. *Journal of Intern Developpement*.11: 597-612.

Corriveau, A-M.(2009).*L'émergence d'un modèle de concertation interorganisationnelle en contexte municipal : le cas de Sherbrooke Ville en santé*. Thèse en administration, Université de Sherbrooke, 2009.

Crozet P.et Desmarais C. (2005). L'encadrement des organisations publiques face à la modernisation managériale une position intenable ?", *XVI^{ème} congrès de l'Association Francophone de Gestion des Ressources Humaines*, Dauphine, 15-16 septembre.

Damart, S. (2003). *Une étude de la contribution des outils d'aide à la décision aux démarches de concertation. Le cas des décisions publiques de transport*. Thèse en sciences de gestion, Business administration. Université Paris Dauphine, Paris IX.

David, A. (1996). Structure et dynamique des innovations managériales, *X^{ème} conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique (AIMS)*, Lille, 13, 14, 15 Mai.

Dubouloy, M. (2005). La contribution des récits et de la psychanalyse à la gestion du changement. *Revue française de gestion*, 159,(6) : 267-281. doi:10.3166/rfg.159.267-282.

Elander, I. (2002). Partenariats et gouvernance urbaine. *Revue internationale des sciences sociales*, 172,(2) : 215-230. doi:10.3917/riss.172.0215.

Emery Y et Giauque, D. (2012). *Motivations et valeurs des agents publics à l'épreuve des réformes*, Presses de l'Université Laval.

Emery, Y. et Martin,N. (2008). Quelle identité d' « agent public » aujourd'hui ? Représentations et valeurs au sein du service public suisse. *Revue française d'administration publique (to be published)*(127) : 559-578.

Facal. J & Mazouz, B. (2014). L'imputabilité des dirigeants publics. Eléments de théorie et observations tirées de l'expérience québécoise, *Revue Française de Gestion*, 39(237) :177-132.

Fergelot, V. (2015). *Le rôle des cadres intermédiaires dans la capacité de changement des organisations publiques Etude d'un cas de mutualisation des services au sein du bloc communal*, Thèse en sciences de Gestion, Rennes.

Fernandez-Revuelta Perez, L., Robson, K. (1999), Ritual legitimation, de-coupling and the budgetary process : managing organizational hypocrisies in a multinational company, *Management Accounting Research*,10(4):383-407.

Fortier ,J. (2002). *Proposition d'un cadre de référence en concertation*. Mémoire de maîtrise en loisir, culture et tourisme, Université du Québec à Trois Rivières.

Giauque, D., Barbey, V., Gaillard T.(2007). Moteurs de la performance individuelle et collective dans les organisations publiques en transformation, *16^{ème} Colloque international de la Revue Politiques et management public*.

Girin J. (1989). L'opportunisme méthodique dans les recherches sur la gestion sur les organisations, *Journée d'étude sur la recherche-action en action et en questions*, Ecole Centrale, 10 mars.

Gray, B. (1989). *Collaborating : Finding Common Ground for Multiparty Problems*, Jossey- Bass : San Francisco.

Hamdani, M., Gharbaghi, A & Sharifuddin, R.S.B. (2011). Instructional design approaches, types and trends :A foundation for postmodernism instructional design. *Australian Journal of Basic and Applied Sciences*, 5(8):1-7.

Henry, C.(1987). *Affrontement ou connivence : la nature, l'ingénieur et le contribuable*, Laboratoire d'économétrie, Ecole Polytechnique (rapport pour le PIREN du CNRS).

Honneth, A. (2000).*La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Cerf.

Honneth, A. (2006). *La société du mépris*, Paris, La Découverte.

Jarzabkowski, P., Lê J.K., et Van de Ven, A.H. (2013). Responding to competing strategic demands: How organizing, belonging, and performing paradoxes coevolve, *Strategic Organization* 11(3): 245–280.

Keast , R., Mandell, M.P., Brown, K., et Woolcock (2004). Network structures : Working Differently and Changing Expectations. *Public Administration Review*, 64(3) : 363-371.

La Branche S (2003). La transformation des normes de participation et de durabilité en valeurs ? Réflexions pour la théorie des régimes, *Etudes internationales*, 34(4) : 611-629.

Laufer, R. (1996). Quand diriger, c'est légitimer, *Revue Française de Gestion*, (111), nov-déc, :12-37.

Lebel J,P .(2012). *Sociologie de l'action d'Alain Touraine*, Ellipses.

Maesschalck, J.(2005). Approaches to ethics management in the public sector: a proposed extension of the compliance-integrity continuum, *Public Integrity*, 7(1) : 21-41.

Mansbridge, J. (1996). Using Power/Fighting Power: The Polity. In *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Seyla Benhabib (éd.) :46-66. New Jersey: Princeton University Press.

Martinet A.C. (1984). *Management stratégique. Organisation et politique*, Paris, McGraw-Hill.

Maurand-Valet, A. La norme entre paradoxe et nécessité: une étude du rôle du responsable qualité. *Gestion et management*. Université Montpellier II - Sciences et Techniques du Languedoc, 2004. Français. <tel-00482193>.

Mazouz B.(dir.).(2014). *La stratégie des organisations de l'état*, Presses de l'université du Québec, Québec.

Mazouz, B. (2008). Vers l'émergence du véritable gestionnaire public. De l'acte administratif à la performance managériale. *Dans le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats. Nouveaux rôles. Nouvelles fonctions. Nouveaux profils*, sous la direction de Bachir Mazouz : 15-48. Québec : Presses de l'Université du Québec.

Morin, E. (1977). *la méthode tome 1, la nature de la nature*, Paris, France, Ed du Seuil.

Mouffe, Ch. (1999). Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism , *Social Research*, 66 (3) : 745-758.

Narayan, D. et Ebbe. K. (1997). *The design of social funds – Participation, demand orientation, and local organizational capacity*. Washington DC, World Bank.

Offe C. (1985). The Attribution of Public Status to Interest Groups (1981b), repris dans *Disorganized Capitalism*, Cambridge, MIT Press :221-258.

Olsen, J.P. (2009). Change and continuity : an institutional approach to institutions of democratic government". *European Political Science Review* 1(1) : 3-32.

Ouellet, L. (1983). La concertation, In *Crise et Leadership: Les organisations en mutation*, sous la dir. de Jacques Dufresne et Jocelyn Jacques. Montréal: Boréal Express :145-171.

Paterne Kitiyi Kapou, B. (2015). *Le Changement organisationnel des collectivités locales*, Thèse de doctorant en sciences de gestion, Université de Lille 1.

Pizzorno, A. (1978). Political exchange and collective identity in industrial conflict. In C. Crouch & A. Pizzorno (Eds.), *The resurgence of class conflict in Western Europe since 1968*. London : Macmillan.

Place, L. (2000). *Dans les coulisses de la démocratie locale. La gestion et la mise en scène du projet urbain. Illustration d'une démarche diagnostic des pratiques locales de concertation*, Démocratie, Rencontres Ville Management. Université de Pau, IAE des pays de l'Adour, 2000.

Pralong, J. (2011). Les projets n'engagent que ceux qui y croient : Une étude longitudinale des projets, performances et compétences. *Revue française de gestion*, 216,(7) : 15-31. <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-gestion-2011-7-page-15.htm>.

Pralong, J. (2010). Les « mondes de la carrière » : Le cadre de référence de carrière et sa définition opérationnelle. *Revue de gestion des ressources humaines*, 77,(3) : 56-76. doi:10.3917/grhu.077.0056.

Pretty, J. (1995). Participatory Learning for Sustainable » Agriculture, *World Development*, 23,(8) :1247-1263.

Proulx, A. & Dionne, É. (2010). Blanchet, A., & Gotman, A. (2007). Série « L'enquête et ses méthodes » : L'entretien (2e éd. refondue). Paris : Armand Colin.. Mesure et évaluation en éducation, 33(2) : 127-131. doi:10.7202/1024898ar.

Regini, M. (1985). The Conditions for Political Exchange: How Concertation Emerged and Collapsed in Italy and Great Britain, In J.H. Goldthorpe (ed), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford, Clarendon Press :124-142.

Ribot, J. C. (1998). Decentralization, participation and accountability in sahelian forestry: legal instruments of political-administrative control. *Workshop on environmental politics*, Berkeley.

Tremblay D-G et Rolland, D. (2003). *Concertation : Modèles et perspectives* . TéléUniversité, Université du Québec.

Rommel J. (2005). *Political Consequences of the New Public Management*, 10th Biennial CIGAR Conference – PhD Conference.24-25 Mai, Poitiers.

Rui, S. (2004). *La démocratie en débat: Les citoyens face à l'action publique*. Paris: Armand Colin.

Schneider, R. (1987). *Gestion par concertation*. Montréal: Agences d'AR.

Sénécal, G., Cloutier, G., & Herjean, P. (2008). Le quartier comme espace transactionnel, l'expérience des Tables de concertation de quartier à Montréal, *Cahiers de Géographie du Québec*, 52(146) :191-214.

Simard L.(2003). *Conduite de projets et concertation : le cas des lignes THT en France et au Québec*, thèse pour le doctorat de science politique, IEP Paris.

Smith, W. K., et Lewis, M. W. (2011). Toward a theory of paradox: A dynamic equilibrium model of organizing. *Academy of Management Review*, 36: 381-403.

Streek, W et Thelen, K (dir). (2005). *Beyond Continuity : Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press.

Tessier R et Tellier Y. (1991). *Changement planifié et développement des organisations Broché*, Montréal, PUQ.

Toussaint J-Y., Vareilles, S., Zimmermann M. (2004). Le projet urbain : espaces publics et pratiques de concertation. L'exemple de Lyon , dans ZEPF Marcus, *Concerter, gouverner et concevoir les espaces publics urbains*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes :123-134.

Tremblay D-G., (1995, sous la dir.) Concertation et performance économique : vers de nouveaux modèles ? *Actes du 12^e Colloque de l'Association d'économie politique*, Etudes d'économie politiques.

Van de Ven A.H & Johnson P.E. (2006). Knowledge for theory and practice, *Academy of management Review*, (31):802-821.

Weber, M. (1924.) *Gesammelte Aufsätze zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, Tübingen, Mohr.

Weick, K. E. (1993). Collapse of sensemaking in organizations: the Mann Gulch disaster. *Administrative Science Quarterly*, 38(4):628–652. DOI: 10.2307/2393339.

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

Young, Iris Marion. (2000). *Inclusion and Democracy*. New York: Oxford University Press.

Annexe 1 – guide d'entretien

Thèmes	Structuration du guide d'entretien
1	Les caractéristiques des interviewers
2	Les impacts perçus du changement
3	Les facteurs personnels (résilience, estime de soi..)
4	Les attentes par rapport au projet
5	Représentation du type de leadership
6	Les pratiques et outils de management
7	La représentation de la concertation
8	Les différentes formes de soutien