



**HAL**  
open science

## Fusion des collectivités locales, pilotage des ressources humaines et implication affective

Pierre-Charles Pupion, Laurence Morgana

### ► To cite this version:

Pierre-Charles Pupion, Laurence Morgana. Fusion des collectivités locales, pilotage des ressources humaines et implication affective. 6ème Colloque AIRMAP. 6ème Colloque AIRMAP, “ Un management public universel? ”, Jun 2017, Nice, France. hal-03372257

**HAL Id: hal-03372257**

**<https://hal.science/hal-03372257>**

Submitted on 10 Oct 2021

**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.

# Fusion des collectivités locales, pilotage des ressources humaines et implication affective

Pierre-Charles Pupion, professeur des universités, Université de Poitiers

Laurence Morgana, maître de conférences, Cnam

## Résumé :

L'objectif de l'étude est de voir l'effet de la fusion des communautés de commune sur la gestion des ressources humaines et l'implication des agents. Les vagues de fusion que connaissent les collectivités françaises sont portées par la loi n°2015-991 du 7 août 2015 dite loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République. Cette loi NOTRe stipule qu'au niveau communal et intercommunal que les intercommunalités seront renforcées par fusion avec un minimum de 15 000 habitants sauf pour les zones de montagne qui pourront continuer de fonctionner avec un seuil minimal à 5 000 habitants.

Les communes sont invitées sur la base du volontariat à fusionner entre elles (jusqu'en janvier 2016) et de façon incitative l'Etat s'engage à ne pas baisser leurs dotations pendant 3 ans, contrairement aux autres qui verront les leurs baisser jusqu'en 2017.

Si l'initiative de la fusion appartient au préfet, à la Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI), aux communes membres ou aux EPCI, l'article L.5211-41-3 du CGCT\*, stipule que le projet de périmètre du nouvel EPCI est fixé par arrêté préfectoral.

D'un point de vue théorique, nous souhaitons modéliser l'effet des fusions sur l'évolution de l'implication organisationnelle définie par Meyer et Allen (1991) comme « le lien psychologique qui unit l'employé à son organisation et qui rend moins probable son départ volontaire de l'organisation (Allen et Meyer, 1996, p. 252)» (cf. Balfour and Weschler 1996 pour le secteur public). L'implication organisationnelle, ou lien qui unit un individu à son organisation (Mathieu et Zajac, 1990) est un concept multidimensionnel qui reflète les trois types d'implication qualifiées d'affectif, de calculé et de normatif. Nous soulevons trois questions en lien avec l'étude des conséquences des « fusions » sur l'implication des agents.

La première question est celle du stress ressenti avant une fusion, dans un contexte où les agents publics sont selon leur statut plus ou moins protégés et sont plus ou moins accompagnés dans leur évolution de poste par la politique de la DRH.

La deuxième question est celle de l'équité ou du caractère juste ou injuste perçue par les agents sur l'évolution de leur situation après une fusion. Ces deux questions nous amènent à intégrer comme variable médiatrice la dimension auto-efficacité professionnelle (Bandura, 1986).

L'étude empirique porte sur les effets de la fusion de 4 EPCI qui entraîne la dissolution de 2 syndicats mixtes à savoir le syndicat mixte du Pays de L, le syndicat mixte de l'Entretien des Ordures Ménagères et permettra une rationalisation des compétences et des moyens. La nouvelle intercommunalité, composée de 44 communes, a été adoptée par les membres du Conseil Communautaire, à la majorité des votes, 14 votes contre et 1 abstention. Elle comporte 203 agents. L'étude empirique aborde la phase pré-fusion où sont analysées l'état des lieux des collectivités, la procédure d'élaboration de l'organigramme du futur établissement au travers de l'analyse des entretiens réalisés. Elle aborde ensuite la seconde phase où est analysé l'effet de cette fusion sur l'implication des agents au travers des réponses à un questionnaire.

## Introduction

L'État a encouragé différentes formes de coopération intercommunale afin de pallier aux principaux inconvénients de l'émiettement communal. La multiplication des formes d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) a elle-même complexifié les répartitions de compétences et a finalement rendu nécessaire une rationalisation de la coopération intercommunale. La loi NOTRe (loi n°2015-991 du 7 août 2015 dite loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République) stipule, au niveau communal et intercommunal, que les intercommunalités seront renforcées par fusion avec un minimum de 15000 habitants sauf pour les zones de montagne qui pourront continuer de fonctionner avec un seuil minimal à 5000 habitants. L'objectif de l'étude est de voir l'effet de la fusion des communautés de commune sur l'implication des agents. Cette implication est définie par Meyer et Allen (1991) comme « le lien psychologique qui unit l'employé à son organisation et qui rend moins probable son départ volontaire de l'organisation (Allen et Meyer, 1996, p. 252) » (cf. Balfour and Weschler 1996 pour le secteur public)

Nous soulevons une question de recherche fondamentale sur l'impact des « fusions » sur l'implication des agents au travers du stress et du caractère plus ou moins équitable de la réorganisation proposée.

Lazarus et Folkman (1984) définissent le stress comme « une relation particulière entre la personne et l'environnement qui est évalué par la personne comme mettant à l'épreuve ou dépassant ses ressources et mettant en péril son bien-être ».

La question de recherche est celle, de l'impact de la fusion et du pilotage des ressources humaines sur le stress ressenti et de leur effet in-fine sur l'implication, dans un contexte où les agents publics sont selon leur statut plus ou moins protégés et sont plus ou moins accompagnés dans leur évolution de poste par la politique de la DRH. Nous souhaitons notamment examiner l'effet du pilotage des ressources humaines sur cette implication et au travers du sentiment de justice ressenti par les individus. Les pratiques de GRH vont aussi déterminer le caractère plus ou moins juste aux yeux des agents de l'opération de fusion. La question de la justice organisationnelle sera au cœur de nos analyses et sera déterminante de l'implication des agents avant, pendant et après les opérations de fusion et après fusion. La théorie de l'équité (Adams, 1965) est aux fondements de la justice organisationnelle où chaque individu compare les avantages qu'il retire de son emploi aux contributions qu'il apporte à son organisation (Forest, 2008). Greenberg (1987), Folger et Bies (1989), Sabadie et al. (2006) et Hollensbe et al. (2008) complètent cette approche et montre que la justice organisationnelle est composée de deux dimensions : la justice distributive et la justice procédurale. Chaque individu évalue ainsi les moyens (justice distributive) ou procédures (justice procédurale) que l'organisation instaure pour distribuer les diverses récompenses (Forest, 2008).

L'étude empirique porte sur les effets de la fusion de 4 EPCI entraînant la dissolution de 2 syndicats mixtes (à savoir le syndicat mixte  $\alpha$  et le syndicat mixte de l'Entretien des Ordures Ménagères) et une rationalisation des compétences et des moyens. La nouvelle intercommunalité, composée de 44 communes, a été adoptée par les membres du Conseil Communautaire, à la majorité des votes : 14 votes contre et 1 abstention. Elle comporte 203 agents. L'étude empirique aborde la phase pré-fusion où sont analysées l'état des lieux des collectivités, la procédure d'élaboration de l'organigramme du futur établissement au travers de l'analyse des entretiens réalisés. L'approche qualitative est fondée sur l'entretien comme un moyen privilégié d'accéder aux faits, aux représentations et aux interprétations sur des situations connues par les acteurs. Elle utilise l'analyse des différents documents transmis. Elle permet de prendre connaissance des comportements humains et des interactions sociales à partir du discours des acteurs. Ainsi nous identifions les facteurs intrinsèques de stress, les pratiques de gestion des ressources humaines (GRH) qui réduisent ce stress en donnant du sens à l'opération de fusion et qui permettent aussi de maintenir l'implication des agents en proposant une réorganisation juste. Dans une première partie, nous verrons le contexte juridique de fusion des EPCI tant sur le plan de la gouvernance que sur l'aspect statutaire, puis dans une seconde partie, nous aborderons le modèle explicatif de l'implication dans le cadre d'une fusion avant de présenter les premiers résultats.

# 1 LE CONTEXTE JURIDIQUE DE LA FUSION DES COMMUNAUTES DE COMMUNES

La multiplication des formes d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) a complexifié les répartitions de compétences et a conduit à un besoin de rationalisation de la coopération intercommunale. Par définition, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est une structure administrative française regroupant des communes ayant choisi de développer plusieurs compétences en commun comme l'aménagement du territoire ou la gestion de l'environnement. Sous ce terme sont rassemblés : les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les métropoles, les syndicats intercommunaux et les syndicats mixtes. Historiquement, ce mode de coopération entre communes, initié dès 1890 avec la création de syndicats de communes, s'est développé ensuite avec la création des districts en 1959, des communautés urbaines en 1966, des communautés de communes et des communautés de villes en 1992, des communautés d'agglomération en 1999, des métropoles en 2010.

Cet intercommunalité a été favorisée par la réforme territoriale du 16 décembre 2010, qui constatant l'émiettement communal et la petite taille de certaines d'entre elles, a rendu obligatoire l'appartenance à un EPCI à compter du 1er juillet 2013. La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 a modifié le paysage de l'intercommunalité, notamment s'agissant des métropoles.

## 1.1 La loi NOTRe

L'État a, par la loi NOTRe, encouragé différentes formes de coopération intercommunale afin de pallier les principaux inconvénients de l'émiettement communal.

La loi NOTRe du 7 août 2015 a prolongé ce mouvement en faveur de l'intercommunalité à fiscalité propre, élargissant les seuils et les compétences obligatoires de ces intercommunalités. La multiplication des formes d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) avait trop complexifié les répartitions de compétences et finalement rendu nécessaire une rationalisation de la coopération intercommunale. L'article 33 de la loi NOTRe relève le seuil minimal de constitution d'un EPCI à fiscalité propre. Si le projet initial proposait de relever le seuil de 5 000 à 20 000 habitants, le seuil définitif a été fixé à 15 000 habitants. Ce principe est assorti d'un ensemble de dérogations permettant d'assouplir ce seuil (zone de montagne...) pour l'adapter à la diversité des territoires (cf Vuigner, 2017 pour une approche identitaire complémentaire à une approche administrative des territoires). Ces dispositions sont complétées par les articles 37 et 40 qui énoncent les procédures de mise en œuvre par le préfet de ces schémas s'agissant des évolutions de périmètre des EPCI à fiscalité propre d'une part et des syndicats d'autre part. Le projet de périmètre est notifié au président de chaque communauté de communes incluse dans le projet de périmètre. Les conseils communautaires disposent d'un délai de trois mois à compter de la notification pour se prononcer sur le projet de périmètre.

## 1.2 Situation des personnels en cas de transfert de compétences entre communes et EPCI

Le premier cadre qui explique la situation du personnel est le statut de la fonction publique qui comprend un ensemble des lois qui régissent la situation professionnelle des fonctionnaires. Le statut général est formé de 4 lois : le titre I de ce statut (la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires) s'applique aux fonctionnaires des trois fonctions publiques. Les titres II (loi du 11 janvier 1984), III (loi du 26 janvier 1984) et IV (loi du 6 janvier 1986) portent respectivement sur les dispositions statutaires applicables à la fonction publique d'État (FPE), à la fonction publique territoriale (FPT) et à la fonction publique hospitalière. Le statut va de pair avec la mise en place d'une fonction publique de carrière et permet aux fonctionnaires d'y réaliser la totalité de leur vie professionnelle.

De ce statut il découle :

- que les emplois publics permanents sont en principe réservés aux fonctionnaires avec des modes de spécifiques de recrutement ;
- que l'employeur public offre une garantie de progression professionnelle et de rémunération, le modèle fonctionnant sur la fidélisation et l'absence de menace implicite du licenciement ;
- pour le changement d'emploi sans modification des conditions de rémunération ou de carrière, les fonctionnaires ne sont pas recrutés dans un emploi mais dans un « corps » appelé « cadre d'emploi » pour la fonction publique territoriale : le corps (ou le cadre d'emploi) est un cadre de gestion d'agents recrutés par un même concours et qui ont vocation aux mêmes emplois.

L'approche par le statut permet (au moins en théorie) l'adaptation unilatérale du droit statutaire ou des choix de gestion des fonctionnaires, en fonction du seul intérêt public, sans que les agents aient de droits acquis au maintien des règles antérieures. Le principe est différent en droit du travail : sauf rares exceptions, le salarié doit donner son accord à une modification de son contrat de travail, du moins lorsqu'elle porte sur un aspect essentiel. La notion de négociation et de contrat est considérée comme incompatible avec cette conception instrumentale du fonctionnaire.

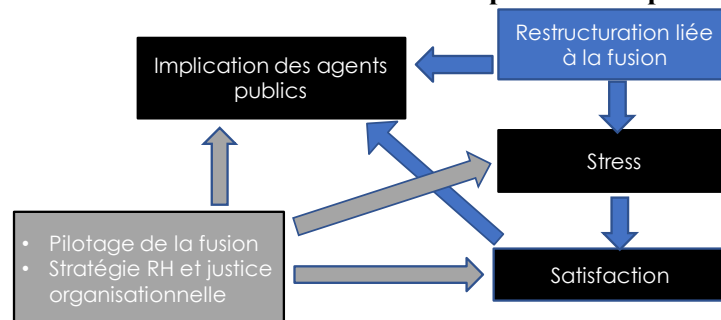
Concernant l'effet des fusions sur les agents public membres de cette communauté des communes, leur situation est réglée par l'article L. 5211-4-1 du CGCT. Celui-ci règle la situation des agents participant à l'exercice des compétences communales transférées aux EPCI, il est complété dans le cas de la fusion par la disposition suivante : l'information des personnels concernés est complétée par une fiche d'impact décrivant les effets du transfert sur l'organisation et les conditions de travail, ainsi que sur la rémunération et les droits acquis des fonctionnaires et des agents non titulaires concernés. Cette fiche doit être annexée à la délibération portant sur les modalités du transfert et est soumise à l'avis du ou des comités techniques compétents (la délibération portant sur les modalités du transfert et ses annexes sont soumises aux comités techniques pour avis).

L'apparition de l'obligation de fusion et la prise de conscience de la dimension RH ont fait émergé des difficultés plus grandes que les politiques managériales en terme de RH. Ainsi on peut se poser la question du pilotage des RH et du rôle du DRH.

## 2 LE MODELE THEORIQUE

Nous avons choisi d'intégrer les multiples approches du stress pour en connaître ses effets sur deux de nos principaux axes d'études que sont l'implication et la performance. Globalement, une opération de fusion et acquisition engendre une grande inquiétude chez le salarié concernant son devenir dans l'organisation et elle crée des grandes perturbations dans sa profession, ses relations de travail et sa vie privée. Nous allons essayer de voir dans quelle mesure les pratiques managériales de GRH de cette fusion influent sur le stress ressenti, le sentiment d'injustice et *in-fine* sur la satisfaction au travail et l'implication organisationnelle.

### Influence de la fusion ex ante encours et exposé sur l'implication



## 2.1 Les sources du stress dans le cadre d'une fusion

Selon Selye (1956), le stress ou syndrome général d'adaptation (S.G.A.) gouverne toutes les réactions et adaptations du corps, et peut prendre la forme d'« eustress » dénommé stress agréable positif ou de stress déclencheur de maladie ou désagréable nommé stress négatif. Turcotte et Wallot (1979) ont intégré la notion de stress individuel qui incorpore les effets subjectifs, cognitifs, physiques et relatifs au comportement au travail et les effets du stress dans l'organisation. Les stress professionnels et organisationnels sont liés à l'existence de facteurs organisationnels, mais aussi à des facteurs plus contextuels ou plus personnels.

**Le « stress » désigne la réponse de l'organisme aux facteurs d'agression physiologiques et psychologiques ainsi qu'aux émotions fortes.**

Laugaa (2004) décrit les conséquences individuelles du stress (maladies somatiques diverses, troubles émotionnels, *burnout*) et ses conséquences organisationnelles (absentéisme, baisse des performances...).

Turcotte et Wallot intègrent dans leur modèle du stress individuel, une définition complète du stress qui incorpore les effets subjectifs, cognitifs, physiques et relatifs au comportement au travail et les effets du stress dans l'organisation. Le stress professionnel est donc le stress dû à la perception d'un décalage entre les ressources de l'individu et les exigences auxquelles il doit répondre sur son lieu de travail. Ce décalage peut être stimulant jusqu'à un certain point mais il peut aussi, souvent, être une source de stress négatif.

Le stress professionnel et le stress organisationnel supposent l'existence de facteurs organisationnels, mais aussi des facteurs plus contextuels ou plus personnels. Les recherches sur le stress au travail indiquent que les sources de stress sont aussi nombreuses que diversifiées.

Parmi les sources de stress, certaines sont intrinsèques à l'emploi comme les conditions de travail, les pressions dues au temps (l'urgence), la surcharge de travail, les responsabilités de vies humaines. D'autres résultent des rôles occupés dans l'organisation et notamment l'ambiguïté, le conflit voire la surcharge de rôle. Le déroulement de carrière et notamment le manque de perspectives de promotion, la peur de perte d'emploi peuvent être source de stress. La structure et le climat organisationnel peuvent aussi être générateurs de stress lorsque, par exemple, il y a un ressenti d'un manque de participation aux prises de décision, d'autonomie, de qualité de l'information dans l'organisation (nous excluons la dimension agent-citoyen et l'aspect participation vue sous la facette citoyen dans les processus de décision cf Zumbo-Lebrument, 2017 pour les cadres d'analyse de la participation des citoyens). Les relations interpersonnelles et notamment une mauvaise qualité des relations avec les personnes extérieures à l'organisation tels que les clients ou usagers et les membres de l'organisation (subordonnés, collègues, supérieurs). Les sources du stress peuvent être extra-organisationnelles lorsqu'une personne doit travailler en soirée ou les fins de semaine ou qu'elle a un horaire irrégulier et qu'elle ne reçoit pas de soutien de son conjoint Dans le cadre d'une étude menée sur les agents de la Fonction Publique Territoriale sur divers métiers et diverses structures, il est constaté qu'une grande majorité des agents bénéficient d'un statut spécifique au niveau national de sécurité de l'emploi. En effet, l'insécurité de l'emploi est un facteur de stress majeur, son absence devrait donc permettre d'étudier l'impact des autres facteurs de stress organisationnel.

Nous formulons les hypothèses suivantes sur les sources de stress (H1) :

- H1 a) La perspective d'une fusion rapide, d'urgence est source de stress.
- H1 b) La perspective de changement de collègues et de supérieur est source de stress.
- H1 c) La perspective de l'éloignement du lieu professionnel est source de stress.
- H1 d) Les pratiques de GRH visant à informer les agents à l'avance réduisent le stress.

## 2.2 Du stress à l'engagement organisationnel

Selon Meyer et Allen (1991), l'engagement est « un état psychologique qui (a) caractérise la relation de l'employé avec l'organisation, et (b) a des implications sur la décision de cesser ou de continuer à être membre de l'organisation. Il y a trois types d'engagement : affectif, rationnel et normatif ». Ils distinguent trois composantes de l'engagement organisationnel qu'ils qualifient d'affectif, de rationnel et de normatif. L'engagement affectif se réfère à l'attachement émotionnel de l'employé à l'organisation et une identification aux objectifs de celle-ci. Selon Porter et al. (1974), cette forme d'engagement est faite d'une forte croyance en l'organisation et de l'acceptation de ses objectifs, d'une volonté de faire des efforts considérables pour le compte de l'organisation, du désir de maintenir définitivement son adhésion à l'organisation. L'engagement rationnel dit de continuité « se réfère à une prise de conscience des coûts associés à quitter l'organisation ». Les employés restent parce qu'ils ont intérêt à le faire. L'engagement normatif correspond à l'idée d'être dans l'obligation de rester, d'être l'obligé de leur employeur, de continuer la relation de travail par devoir.

Nous formulons les hypothèses suivantes sur le stress organisationnel (H2) :

- H2 a) Le stress organisationnel lié à la fusion amenuise ou inhibe certaines formes d'implication.
- H2 b) Le stress organisationnel lié à la fusion amenuise ou inhibe encore plus l'implication du personnel fortement exposé de par la fragilité de leur statut.

## 2.3 Pratiques managériales et justice organisationnelle

La théorie de la justice organisationnelle et plus particulièrement la justice distributive prend racine dans la théorie de l'équité (Adams, 1965). Les individus évaluent si leur situation est juste en calculant un ratio entre leurs contributions et leurs rétributions comparativement à une autre personne placée dans la même situation qu'eux (cf Ientile-Yalenios et al. 2016 pour une analyse de la transférabilité du privé au public dans le domaine de la GRH mais aussi Perrin et Benzerafa, 2016).). Alors que la justice distributive suggère que la satisfaction est une fonction du résultat, la justice procédurale avance que la satisfaction est une fonction du processus. Il apparaît donc que la justice procédurale soit la perception, par les salariés, du caractère juste des moyens utilisés pour mener aux résultats de l'organisation. Pour Leventhal (1976 ; 1980), les individus considèrent une procédure juste lorsqu'elle est appliquée uniformément à tout le monde, lorsqu'elle est fondée sur des informations exactes, sur la base de critères pertinents et de procédures fondées sur l'éthique actuelle de la société.

Selon le modèle interactionnel de justice (Bies et Moag (1986), le sentiment de justice dépend du respect avec lequel l'employé est traité par l'autorité (justice interpersonnelle) et de la qualité des explications apportées par celle-ci sur les raisons présidant aux dites des procédures.

Sur le plan de la gestion des ressources humaines (GRH), la dimension distributive repose sur une évaluation de l'équité perçue qui se fait pouvant être décrite comme un jugement en deux phases : l'individu compare ses contributions à ses rétributions puis compare ce rapport à celui des expériences passées et de ceux d'autrui (équité interne) et de ceux proposées par d'autres employeurs (équité externe). La dimension procédurale se jauge aux méthodes employées par l'organisation : la participation au processus de prise de décision ; l'accessibilité des responsables ; la rapidité de réponses apportées aux problèmes des salariés. La dimension interactionnelle s'évalue en fonction de l'explication et de la justification des décisions prises à l'encontre du salarié ; de l'honnêteté, de la courtoisie

Nous considérons que les pratiques managériales en termes d'informations et surtout de consultation des employés peuvent accroître le sentiment de justice procédurale. La prise en compte des attentes des employés en termes d'affectation peut accroître le sentiment de justice distributive.

Nous formulons les hypothèses suivantes sur le lien perception de pratiques de GRH et justice procédurale et distributive (H3) :

- H3 a) La perception de pratiques de gestion des ressources humaines fondées sur la transparence et la consultation renforce le sentiment de justice procédurale.



- H3 b) La perception que les attentes exprimées par l'agent sont pris en compte renforce le sentiment de justice distributive.

Nous formulons les hypothèses suivantes sur le lien pratiques de GRH, justice procédurale et distributive, stress, implication, satisfaction (H4) :

- H4a) les pratiques de gestion des ressources humaines fondées sur la justice procédurale réduisent le stress au cours de la fusion.

La justice procédurale le sentiment de peser sur les choix, d'avoir un certain niveau de contrôle sur le processus affecte l'engagement organisationnel des employés (Folger et Konovsky, 1989 ; McFarlin et Sweeney, 1992).

- H4 b) Les pratiques de gestion des ressources humaines fondées sur la justice procédurale favorisent l'implication psychologique et comportementale avant pendant et après la fusion.
- H4 c) Les pratiques de GRH de justice distributive influent positivement sur l'implication et la satisfaction des agents après fusion.

## 2.4 Satisfaction au travail et implication

En 1976, Locke définit la satisfaction au travail « comme un état émotionnel positif ou plaisant résultant de l'évaluation faite par la personne de son travail ou de ses expériences au travail. Il s'agit d'une réponse émotionnelle, affective de l'individu face à son emploi : si le degré d'orientation affective est positif, alors l'individu est satisfait. Il identifie quatre facteurs de satisfaction : les récompenses (rémunération, reconnaissance), les relations aux autres et notamment aux collègues, la nature du travail et le contexte organisationnel. La satisfaction est une perception instable qui « évolue en fonction des besoins et des aspirations de l'individu et de la réalité vécue dans le travail au sein de l'entreprise, et résulte de l'action de forces internes et externes à l'organisation » (Meyssonier, 2005).

La satisfaction au travail est l'état émotionnel qui résulte de la correspondance entre les attentes et ce qu'il reçoit. Elle est le reflet de l'idée subjective et personnelle que se fait la personne de ce qu'on lui donne par rapport à ce qu'elle estime être en droit de recevoir, pour le travail fourni (Porter et al. 1974).

Larouche (1975) distingue les facteurs intrinsèques tels que l'altruisme, l'attrait au travail, l'autonomie, l'autorité, le niveau de communication avec le supérieur et les collègues, les conditions de travail, le degré de responsabilité, les politiques de l'organisation, et les facteurs extrinsèques comme les possibilités d'avancement, la reconnaissance, le salaire et la sécurité d'emploi (Larouche, 1975).

La justice distributive impacte sur la satisfaction au travail (McFarlin et Sweeney, 1992) aussi nous formulons les hypothèses suivantes (H5) :

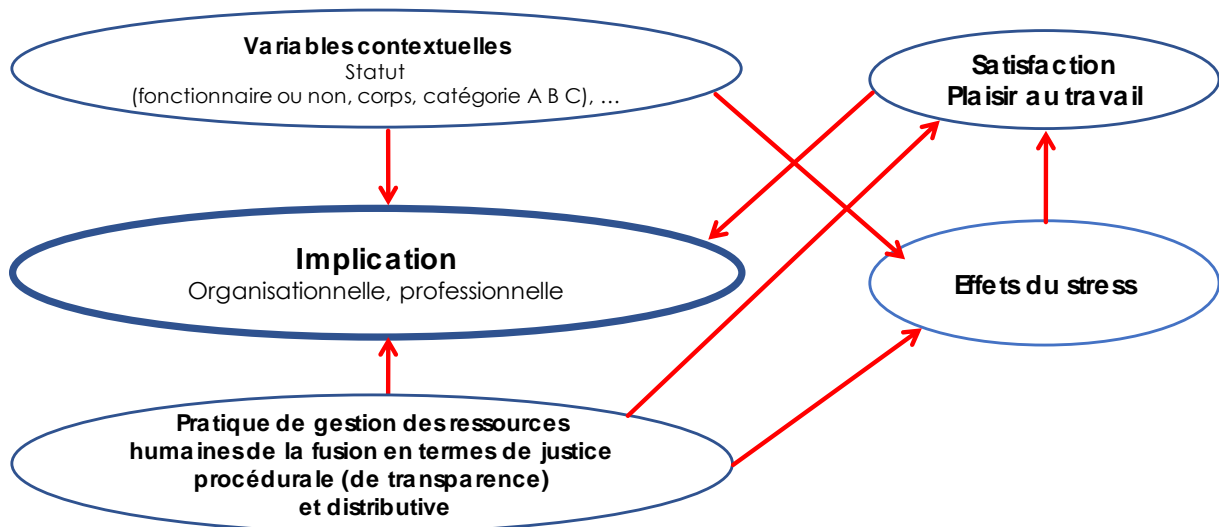
- H5 a) Les pratiques de GRH de justice distributive influent positivement sur l'implication et la satisfaction des agents après fusion.
- H5 b) Le stress influe sur le niveau de satisfaction après fusion (stress physique, fatigue, perte d'énergie personnelle, stress psychique, relations et échanges interpersonnel modifiées).

Nous formulons les hypothèses suivantes sur le lien satisfaction et implication (H6) :

- H6 a) Quand la satisfaction intrinsèque s'accroît les agents publics développent une plus forte implication affective.
- H6 b) Quand la satisfaction extrinsèque s'accroît les agents publics développent une plus forte implication affective



## Hypothèses formulées



## 3 METHODOLOGIE ET RESULTATS

Pour la première phase, on a retenu une approche documentaire qui nous permis de récupérer les éléments factuels sur les délibérations sur la fusion de la communauté des communes. Puis nous avons opté pour une approche qualitative pour étudier l'impact des fusions sur le stress et l'implication des agents.

### 3.1 Le cas de la fusion de la communauté des communes $\alpha$

La Communauté étudiée  $\alpha$  est un établissement public de coopération intercommunale qui regroupe des communes qui ont choisi de développer, en commun plusieurs compétences, comme les transports scolaires, l'aménagement du territoire ou la gestion de l'Environnement.

Cette communauté de communes est le fruit d'une recomposition des intercommunalités prévu dans la loi NOTRe.

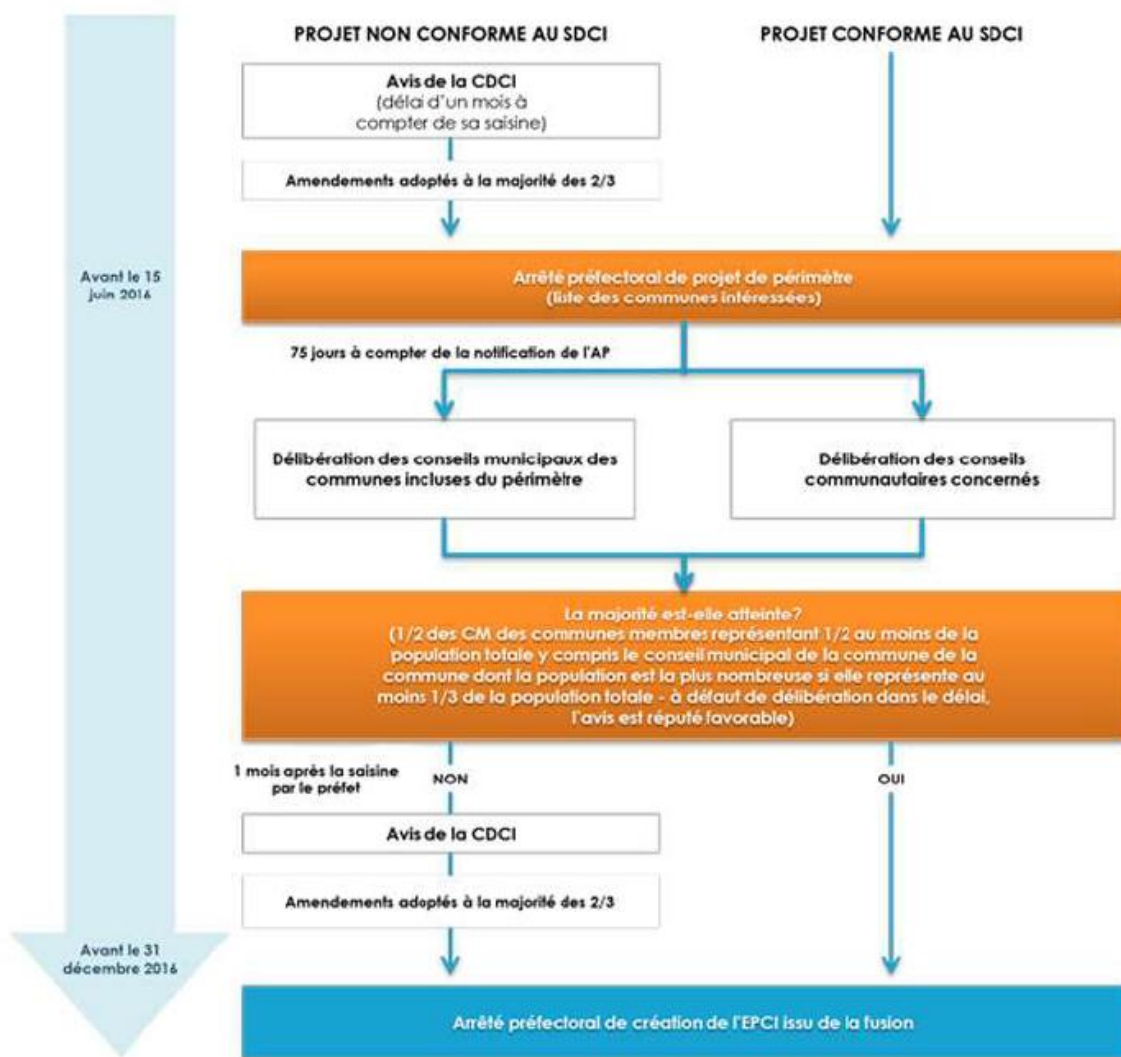
Dans le cadre de l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) prévue par la loi du 7 août 2015 (loi NOTRe), le préfet disposait des pouvoirs plus élargis afin de mettre en œuvre le SDCI au plus tard le 31 mars 2016. C'est le Préfet qui, selon la loi, devait prendre un arrêté de projet délimitant le périmètre du territoire et dans lequel est dressée la liste des EPCI qui fusionnent, ainsi que la liste des communes participant à la fusion. Pour établir ces nouveaux périmètres, l'expertise du Préfet dans le cadre de l'élaboration des SDCI devait se baser sur des intérêts objectifs notamment statistiques, cartographiques et économiques (prise en compte des bassins de vie, des unités urbaines, voire des aires urbaines, des SCOT). Ont également été pris en compte dans cette démarche :

- La volonté des élus de poursuivre et développer les mutualisations et synergies locales en matière d'aménagement du territoire ;
- La prise en compte des bassins de vie et des Schémas de Cohérence Territoriale ;
- La recherche d'un seuil démographique ;
- La capacité des nouveaux EPCI à développer leurs compétences obligatoires et facultatives

Cette recomposition a fait l'objet de nombreux échanges en commission départementale de coopération intercommunale (les éléments ci-dessous sont extraits du mémoire de Lucie Germain dirigé

par M. Pupion). Le périmètre géographique de certaines communautés de communes a été modifié afin que le seuil des 15 000 habitants puisse être atteint. Ainsi, lors de la réunion de la Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI) du 26 octobre 2015, le préfet a informé des orientations du nouveau Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI) et notamment des évolutions concernant les EPCI et les syndicats. Les assemblées et organes délibérants des EPCI, des communes et des syndicats mixtes concernés ont dû émettre un avis sur les propositions de modification de la situation existante en matière de coopération intercommunale. Le projet de SDCI du département a fait l'objet d'une présentation lors de la CDCI du 26 octobre 2015. Les collectivités concernées (Communes, EPCI et syndicats) ont été appelées à formuler un avis sur ce projet durant les mois de novembre et décembre 2015. Les collectivités ont globalement émis un avis favorable au projet, un amendement concernant la gestion intégrale de la compétence « eau potable » par le syndicat mixte départemental a été validé à l'unanimité.

**Schéma du circuit pour adopter le projet de SDCI :**



La nouvelle communauté des communes  $\alpha$  comprend : les communautés de communes  $\beta$  de 9 196 habitants,  $\gamma$  de 11 153 habitants,  $\delta$  de 11 059 habitants,  $\epsilon$  de 22 500 habitants. Soit au total 44 communes et 54 231 habitants La fusion d'EPCI n'est pas sans conséquences sur les syndicats. Actuellement, trois communautés de communes sur trois sont membres du Syndicat Mixte Entretien des Ordures Ménagères et du Syndicat Mixte  $\alpha$ . Ces organisations recouvrant le territoire de plusieurs EPCI, n'ont donc plus vocation à exister en tant que syndicat. Les compétences de ces organisations sont transférées à la nouvelle collectivité. Les EPCI et communes concernées ont eu un délai de 75 jours pour se prononcer sur le projet de fusion et celui a été acceptée à la majorité qualifiée des conseils municipaux.

L'EPCI issu de la fusion est substitué de plein droit, pour l'exercice de ses compétences (comme par exemple le syndicat mixte Entretien des ordures auquel appartiennent 8 communes), aux anciens établissements publics et aux communes incluses dans son périmètre dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes. Les membres du Conseil Communautaire de la Communauté de communes  $\alpha$  et les autres collectivités concernées ont émis un avis favorable à la fusion des 4 EPCI que sont la Communauté de communes  $\alpha$ ,  $\beta$ ,  $\gamma$  et  $\delta$ .

## 3.2 GRH et impact de la fusion sur les agents

### 3.2.1 Méthode d'entretien

L'entretien est un moyen privilégié d'accéder aux faits, aux représentations et aux interprétations sur des situations connues par les acteurs mais aussi en premier lieu

Cette approche permet de prendre connaissance des comportements humains et des interactions sociales à partir du discours des acteurs. Elle permet une exploration en profondeur de la perspective des acteurs sociaux, c'est une méthode permettant à la fois de mieux concevoir l'expérience des autres et d'expliquer leur conduite dans le sens où cette dernière ne se comprend que par rapport au sens que l'individu lui-même lui confère. Dans cette toute première partie nous avons opté pour des entretiens non directifs avec les responsables des ressources humaines en charge de cette fusion.

#### Les formes classiques d'entretien

Nature	Définition
Directif	L'acteur répond à une suite de questions courtes et précises sur des faits, des opinions et des représentations. Le chercheur contrôle le déroulement.
Semi-directif	L'acteur s'exprime librement, mais sur des questionnements précis, sous le contrôle du chercheur. L'implication est partagée.
Non-directif	Conversation libre et ouverte sur des thèmes préalablement définis. Le chercheur intervient pour recentrer, reformuler et accepter le discours de l'acteur.
Entretien de groupe	Forme spécifique d'entretien qui s'intéresse aux interactions entre les acteurs et à la construction groupale d'explications de représentations.

Source : Wacheux (1994)

## 3.3 Les premiers résultats

Les pressions dues au temps (l'urgence) est évidemment source de stress pour ceux qui ont en charge la conduite de la fusion mais également ceux qui en sont impactés. Les sources de stress varient en fonction de la situation des agents. Le déroulement futur de carrière apparaît évidemment comme source de stress pour les cadres qui occupant des postes de chef de service d'un même domaine sont en concurrence pour les nouveaux postes La question de « avec qui on va travailler et sous l'autorité de qui » est clairement identifiée comme source d'incertitudes et de stress (stress lié aux relations interpersonnelles). Les cadres en charge de cette réorganisation perçoivent que ce risque perdurera tant que la place de chacun dans l'organigramme n'est pas clairement identifiée. « *Le changement de lignes hiérarchiques, voire de missions et donc de responsabilité, le niveau de responsabilité pouvant*

*évoluer. Dans l'organisation est source de stress », « il apparaît un grand stress tant que les agents et cadres ne sont pas placés dans nouvel organigramme, avec de nouveaux collègues »*

La question des indemnités et des congés est aussi cruciale pour l'ensemble des agents sachant que chaque communauté de communes avait sa propre politique. Un des cadres note « tout est anxiogène qu'il s'agisse des indemnités, des rémunérations, de la formation, des horaires de travail ». Les peurs quant au déroulement de carrière qui est prévisible et commun à la fonction publique se centrent sur le régime indemnitaire « *Le déroulement de carrière est remis en cause par la mise en place d'un nouveau régime indemnitaire qui va remplacer ceux préexistant* ». Il y a « *grandes craintes exposées quant à l'évolution du régime indemnitaire et risque de suppression des contrats pour les contractuels* ».

Le stress est grand pour les contrats à durée déterminée qui ne sont pas renouvelés. La peur de perte d'emploi est source de grand stress dans cette population. Les sources du stress sont aussi extra-organisationnelles la perspective d'un changement du lieu de travail et de la perception de ces impacts sur la relation vie professionnelle/vie familiale. La fusion des EPCI est apparue comme source de stress lorsqu'il existait un fort éloignement avec certaines fonctions supports, telles que les directions des ressources humaines, avec une rupture des liens de confiance que les agents ont pu établir avec leurs « référents RH ». La source de stress est aussi pour les agents la perception d'une perte du lien territorial, concret, avec les services qui gèrent leurs carrières.

Le manque de réponses précises aux interrogations des agents sur l'évolution de leur environnement de travail est clairement anxiogène et contribue à faire de ce domaine un enjeu majeur. « *Le fait que l'organigramme ait des trous jusqu'en décembre a été source de stress car certaines remontées tardives sur les fiches de poste* ». Il apparaît que l'âge et l'ancienneté réduiraient le stress.

## **Stress organisationnel et implication**

Le stress organisationnel lié à la fusion amenuise ou inhibe certaines formes d'implication, il peut conduire certains agents à peu s'impliquer dans leur tâche et « à vouloir surtout se montrer pour obtenir le poste souhaité ». Les contractuels peuvent être complètement désengagés et même par exemple refuser de faire tout effort. Ils citent le cas « *d'un agent contractuel qui refuse de faire des heures supplémentaires pour répondre à un besoin ponctuel* », et donc s'inscrit dans une implication calculée. Ils notent également une baisse de l'implication affective, de l'identification à l'organisation. « *Il y a une course aux postes les agents ne sont mus que par leur positionnement dans la ligne hiérarchique et géographique, et une absence de sens commun* ». Ils perçoivent le risque d'une baisse de l'implication des cadres supérieurs en conflit pour direction de pôles entre directeurs de service d'EPCI, ce risque étant renforcé par les trous dans l'organigramme dû au manque de remontées d'information des directeurs de service.

Il apparaît une perte de sens lié au changement d'organisation pour les cadres intermédiaires et donc une baisse de l'implication affective, « il faut donner du sens ».

Les pratiques de GRH visant à informer les agents à l'avance réduisent le stress. Les dirigeants ont organisé beaucoup de grandes manifestations pour l'information des agents mais aussi pour donner du sens et pour renforcer l'implication affective. Le premier évènement cela a été une « grande messe » en juin avec les élus et le personnel, la deuxième est arrivée à la fin du processus lors de la semaine précédant les vacances de Noël 2016 où chaque président d'EPCI a expliqué les évolutions. La direction des ressources humaines a elle plus particulièrement travaillé autour d'une information par *newsletter* et la constitution d'un groupe de travail sur la communication avec les agents, les directeurs d'EPCI, les représentants des syndicats. Ils ont aussi réalisé « World café » autour des thématiques de la communication, des mutualisations, de la problématique du maintien des services de proximité, des conditions de travail

Les dimensions de justice organisationnelle distributive et procédurale est importante dans la méthode retenue. Les services ont essayé de répondre aux mieux aux attentes de chacun en réalisant un entretien individuel suivi du remplissage d'une fiche individuelle. Cette grille d'entretien permet de

faire le point avec l'agent sur sa perception de la fusion et lui permet de se projeter en termes de poste et de besoin de formation. Partant alors de cette information, il s'agit « *de pouvoir prendre en compte les attentes de l'agent pour le futur* ». Un des cadres mentionne « *le risque d'une insatisfaction exposé et d'une baisse d'implication si les attentes formulées lors de l'entretien avec les agents ne sont pas pris en compte* ».

L'attention prêtée à la justice procédurale doit permettre d'éviter la baisse d'implication « *et prévenir les conflits par le recours à un cabinet extérieur pour diagnostiquer les compétences des cadres intermédiaires et aider à proposer les affectations* ».

## Conclusion

Le contexte de l'étude repose sur deux points : la loi NOTRe et le statut de la fonction publique. La loi NOTRe du 7 août 2015 prévoit une fusion « obligée » des EPCI de moins de 15 000 habitants (sauf pour les zones de montagnes où le seuil est plus faible : 5 000 habitants). Le cadre d'exercice et d'évolution des statuts des agents publics est quant à lui aussi défini par la loi. Dans ce contexte particulier cadré juridiquement, la question de la rationalisation de l'action publique est centrale. Notre étude s'est portée sur l'impact des fusions des communautés de communes sur l'implication des agents publics, notamment au travers du stress. Cette première phase de recherche a permis d'interroger les cadres ainsi que la directrice des RH ayant en charge le pilotage de cette fusion sur la dimension RH et l'affectation des postes. Il est ressorti qu'il existe un lien entre satisfaction et justice distributive et procédurale. Mais on a pu remarquer aussi les effets de la justice distributive et procédurale sur l'implication des agents.

Cette recherche est organisée en trois temps : le premier étant l'avant-fusion, le deuxième étant le pendant la fusion, le troisième étant l'après-fusion. Les perspectives de cette recherche sont encourageantes compte tenu de l'ampleur du terrain. En effet, cette recherche porte sur le premier temps avant-fusion. La suite étant de réaliser une seconde phase terrain en interrogeant les agents pendant puis ensuite après la fusion.

## Bibliographie

- J. S. Adams (1965) « Inequity in social exchange », in Berkowitz L. (éd.), *Advances in experimental social psychology*, Academic Press, New York, Vol. 2, p. 267-299.
- Allen, N., & Meyer, J. (1996). Affective, continuance and normative commitment to organization : An examination of construct validity. *Journal of Vocational Behaviour*, 49, 252-276.
- Balfour, D. L. et Wechsler, B. (1996) Organizational commitment : antecedents and outcomes in public service organizations. *Public Productivity and Management Review*. 19 (3): 256-277
- Bandura, A. (1986), *Social Foundations of Thought and Action*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Inc.
- Bies R.J., Moag J. S., "Interactional justice : Communication criteria of fairness", *Research on Negotiation in Organizations*, 1,1986, p. 43-55.
- Folger, R. et Bies, R. J. (1989). « Managerial responsibilities and procedural justice », *Employee Responsibilities and Rights Journal*, Vol. 2, N° 2, p. 79-90.
- Folger, R. et Konovsky, M. A. (1989). « Effects of procedural and distributive justice on reactions to pay raise decisions », *Academy of Management Journal*, Vol. 32, N° 1, p. 115-130.
- Forest, V. (2008). Rémunération au mérite et motivation au travail : perspectives théoriques et empiriques pour la fonction publique française. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 74,(2), 345-359. doi:10.3917/risa.742.0345.
- Greenberg, J. (1987). « A taxonomy of organizational justice theories », *Academy of Management Review*, Vol. 12, N° 1, p. 9-22.

- Hollensbe, E., Khazanchi S. et Masterson S. (2008). « How do I assess if my supervisor and organization are fair ? Identifying the rules underlying entity-based justice perceptions », *Academy of Management Journal*, Vol. 51, N° 6, December, p. 1099-1116.
- Ientile-Yalenios, J., Thivant, E. & Roger, A. (2016). Le Nouveau Management Public conduit-il à un rapprochement public-privé ? Une analyse à partir des procédures d'évaluation du personnel. *Gestion et management public*, 4(4), 121-137.
- Krupicka, A. & Coussi, O. (2017). Compréhension d'un cas d'innovation institutionnelle au travers de la théorie de la traduction éclairée par les proximités de ressources. *Gestion et management public*, 5(3), 5-25.
- Laugaa, D., 2004, *Stress et burnout des enseignants en école élémentaire. Une approche transactionnelle*. Thèse de doctorat en Psychologie, Université de Bordeaux 2.
- Larouche V., "Inventaire de satisfaction au travail : validation." *Relations industrielles* 303 (1975): 343-376.
- Lazarus, R. S., Folkman, S., 1984, *Stress, appraisal and coping*, Springer, New York, Etats-Unis.
- Leventhal, G. S. 1976 The Distribution of Rewards and Resources in Groups and Organizations, in L. Berkowitz, and E. Walster (Eds.), *Advances in Experimental Social Psychology*, New York: Academic Press, 91-131.
- Leventhal G. S. (1980) « What should be done with equity theory ? », in M. S. Gergen et R. H. Willis (éd.), *Social exchange : Advances in theory and research*, Plenum Press, New York, p. 27-55.
- Locke E.-A. (1976). The nature and causes of job satisfaction. In M.D. Dunette (Ed.), *Handbook of industrial and organizational psychology*. Chicago : RandMcNally.
- Mathieu, J. E. et Zajac, D. M. (1990). « A review and meta-analysis of the antecedents, correlates, and consequences of organizational commitment », *Psychological Bulletin*, Vol. 108, N° 2, p. 171-194.
- Mcfarlin, D. B. et Sweeney, P. D. (1992). « Distributive and procedural justice as predictors of satisfactions with personal and organizational outcomes », *Academy of Management Journal*, Vol. 35, N° 3, p. 626-637.
- Meyer, J. P. et Allen, N. J. (1991). « A Three-component conceptualization of organizational commitment », *Human Resource Management Review*, N° 1, p. 61-69.
- Meyssonnier, R. (2005). L'attachement des salariés à leur entreprise, ses déterminants et ses conséquences: le cas des ingénieurs (Doctoral dissertation, Aix-Marseille 3).
- Perrin, C. & Benzerafa, M. (2016). Réalités et enjeux de l'utilité sociale et des indicateurs d'utilité sociale pour les organisations sociales et solidaires. *Gestion et management*
- Porter, L. W. Steers R. M. Mowday R. T. et Boulian, P. (1974). « Organizational commitment, job satisfaction and turnover among psychiatric technicians », *Journal of Applied Psychology*, Vol 59, p. 603-609.
- Sabadie, W. Prim-Allaz, I. et Llosa, S. (2006). « Contribution des éléments de gestion des réclamations à la satisfaction : les apports de la théorie de la justice », *Recherche et Applications en Marketing*, Vol. 21, N° 3, p. 47-64.
- Selye, H., 1956, *The stress of life*. McGraw-Hill.
- Turcotte P.R. et Wallot H. (1979) « Du stress de la gestion à la gestion du stress », *Revue Internationale de Gestion*, Vol. 4, No. 1, p. 35-41.
- Turcotte P.R., Wallot H., 1986, « Du stress de la gestion à la gestion du stress », *Revue Internationale de Gestion*, 10 (1), Novembre, pp. 53-59.
- Vuignier, R. (2017). La marque territoriale, outil de différenciation pour l'attractivité ? Étude empirique auprès de décideurs d'entreprise. *Gestion et management public*, 6(1), 59-

Wacheux F. (1996), Méthodes qualitatives et recherche en gestion, Economica

Zumbo-Lebrument, C. (2017). Les dispositifs de marketing territorial comme vecteur de participation : une approche arnsteinienne d'une marque de territoire. *Gestion et management public*, 6(1), 9-24.