



HAL
open science

**LA MISE EN PLACE D'UNE KAKISTOCRATIE OU
D'UN MODE DE FONCTIONNEMENT DE TYPE “
PATHE-MARCONI ” OU “ LA VOIX DE SON
MAITRE ” COMME STRATEGIE D'ADAPTATION
DE L'EXECUTIF POUR REGULER LES TENSIONS
DE RÔLE DANS LES COLLECTIVITES
TERRITORIALES**

Eric Scarazzini

► **To cite this version:**

Eric Scarazzini. LA MISE EN PLACE D'UNE KAKISTOCRATIE OU D'UN MODE DE FONCTIONNEMENT DE TYPE “ PATHE-MARCONI ” OU “ LA VOIX DE SON MAITRE ” COMME STRATEGIE D'ADAPTATION DE L'EXECUTIF POUR REGULER LES TENSIONS DE RÔLE DANS LES COLLECTIVITES TERRITORIALES. 22ème Colloque international et séminaire doctoral ISEOR 2022, Jun 2022, Lyon, France. hal-03811357

HAL Id: hal-03811357

<https://hal.science/hal-03811357>

Submitted on 11 Oct 2022

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.

**LA MISE EN PLACE D'UNE KAKISTOCRATIE OU D'UN
MODE DE FONCTIONNEMENT DE TYPE « PATHE-
MARCONI » OU « LA VOIX DE SON MAITRE » COMME
STRATEGIE D'ADAPTATION DE L'EXECUTIF POUR
REGULER LES TENSIONS DE RÔLE DANS LES
COLLECTIVITES TERRITORIALES**

ATELIER DOCTORAL

Personne à contacter : Eric SCARAZZINI

Auteur :

Eric SCARAZZINI

Université Paul-Valéry Montpellier 3

Equipe de recherche CORHIS

Docteur DBA et doctorant PhD en sciences de gestion sous la direction de
Florence NOGUERA, professeur des universités Université Paul Valéry
Montpellier 3.

440 chemin du péraïrol
11570 CAVANAC

Téléphone : 06 26 16 21 13

Courriel : scarazzini.eric@neuf.fr

**LA MISE EN PLACE D'UNE KAKISTOCRATIE OU D'UN
MODE DE FONCTIONNEMENT DE TYPE « PATHE-
MARCONI » OU « LA VOIX DE SON MAITRE » COMME
STRATEGIE D'ADAPTATION DE L'EXECUTIF POUR
REGULER LES TENSIONS DE RÔLE DANS LES
COLLECTIVITES TERRITORIALES**

Eric SCARAZZINI

Laboratoire CORHIS

Université Paul-Valéry Montpellier 3

(France)

RESUME

L'organisation des communes se caractérise par l'existence de deux filières, politique et administrative, provoquant une dualité hiérarchique et plaçant les encadrants dans une situation très inconfortable, voire difficile. L'hypothèse avancée est que les tensions de rôle seraient des variables explicatives du manque d'implication des cadres territoriaux. Néanmoins si l'on peut considérer que le manque d'implication des cadres territoriaux est une stratégie d'adaptation des fonctionnaires, il semblerait que l'exécutif des collectivités territoriales s'adapte en mettant en place une kakistocratie ou un mode de fonctionnement de type « Pathé marconi » ou « la voix de son maître ». L'objectif de cette contribution est d'analyser, à partir d'une étude empirique réalisée auprès d'une collectivité territoriale de 1000 employés, les stratégies mises en place par les élus pour réguler les tensions de rôles vécues par les cadres des collectivités territoriales et favoriser ainsi leur leadership.

Mots clés : tensions de rôle, stratégie d'adaptation, fonction publique territoriale, incompétence, soumission.

INTRODUCTION

Les collectivités territoriales depuis ces dernières années sont confrontées à d'importantes réformes qui impactent le management et plus particulièrement les managers publics. Ces réformes sont influencées par un courant de pensée appelé le nouveau management public qui trouve son point d'appui en 1990 sur la base de nombreux travaux (Osborne et Gaebler, 1992 ; Hood, 1991 ; Pollitt, 1993 et 2003). Dans un contexte de forte réduction budgétaire, il est nécessaire d'accroître les marges de manœuvre des gestionnaires publics afin de leur permettre de répondre, à moindre coût, aux attentes des citoyens. La fonction publique territoriale doit, comme les autres fonctions publiques, réaliser des économies. En effet, elle doit faire face à la baisse des dotations de l'État, à l'augmentation des transferts de compétences, à la suppression de certaines ressources financières (baisse de taxes diverses), à la maîtrise des dépenses et à la diminution des effectifs.

Les relations élus/cadres dans les collectivités locales se caractérisent par la coexistence d'une double légitimité. Les élus, représentants de la population, choisis sur un programme et des choix politiques, ont une légitimité politique. Les fonctionnaires territoriaux, chargés de la mise en œuvre de ce programme, ont une légitimité administrative issue de leurs compétences.

L'organisation des communes se caractérise par l'existence de deux filières, politique et administrative, provoquant une dualité hiérarchique et plaçant les encadrants dans une situation très inconfortable, voire difficile. De nombreux rapports d'activité, émanant de la cour des comptes et de collectivités territoriales, évoquent un déficit de management à tous les niveaux. Cela se traduit par un manque de vision partagée, un manque de compétences managériales de l'encadrement et un manque d'implication des cadres, conduisant à une gouvernance influencée par le leadership politique. L'idée force est que dans les collectivités territoriales, le manque d'implication de l'encadrement dénature la qualité des décisions et favorise l'influence du leadership politique dans la gouvernance. L'hypothèse avancée est que les tensions de rôle seraient des variables explicatives du manque d'implication des cadres territoriaux. D'après Katz et Kahn (1966), le concept de rôle permet de relier les niveaux organisationnels et individuels en rendant explicites les processus psychosociologiques par lesquels les rôles organisationnels sont définis. Si le modèle proposé par Katz et Kahn (1966) s'attache à expliquer le mécanisme de la transmission de rôle, il permet également de comprendre l'émergence des tensions de rôle.

Si l'on considère que le manque d'implication des cadres territoriaux est une stratégie d'adaptation des fonctionnaires, il semblerait que l'exécutif des collectivités territoriales s'adapte en mettant en place une kakistocratie ou un mode de fonctionnement de type « Pathé marconi » ou « la voix de son maître ». Le mot de kakistocratie, du grec *kakistos* : le pire et *kratos* : le pouvoir, désigne ces organisations qui favorisent l'incompétence pour leurs dirigeants. Pour Isabelle Barth (2019) : « Ces organisations tiennent alors par la dette. Le critère n'est pas d'être bon, mais bien d'être loyal. »

Mais si la loyauté prime sur la compétence, le cadre est soumis et l'on peut évoluer sur un mode de fonctionnement de type « Pathé-Marconi » ou « la voix de son maître ». Ce mode de fonctionnement fait référence au chien Nipper qui écoutait la voix de son maître issue d'un gramophone dans une publicité pour cette marque.

L'objectif de cette contribution est d'analyser, à partir d'une étude empirique réalisée auprès d'une collectivité territoriale de 1000 employés, les stratégies mises en place par les élus pour réguler les tensions de rôles vécues par les cadres des collectivités territoriales et favoriser ainsi le leadership.

1. CADRE THEORIQUE DE LA RECHERCHE

Les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public qui bénéficient d'une autonomie juridique et patrimoniale et s'administrent librement.

La gestion des collectivités est assurée par des conseils ou assemblées délibérantes élus au suffrage universel direct et par des organes exécutifs.

Elles apparaissent dans la Constitution de 1946 et l'expression sera reprise dans le texte de 1958. Elles sont aussi désignées sous le nom de "collectivités locales". Elles **s'administrent librement** dans les conditions prévues par la loi¹.

Dans une commune, le Maire est le chef de l'exécutif et l'autorité territoriale à l'égard des agents territoriaux. En l'absence de délégation du Maire par arrêté, les élus n'ont aucun pouvoir décisionnel ou d'instruction. Certains agents peuvent bénéficier de délégations de signature par arrêtés du Maire. Le Maire s'appuie également sur un Directeur Général des Services qui lui-même peut déléguer à des responsables intermédiaires. Ainsi les agents territoriaux sont soumis à une double hiérarchie, celle du Maire, et par voie de délégation celle de leur responsable de service. L'organisation des communes se caractérise par l'existence de deux filières : l'une politique, l'autre administrative. La nature hybride de l'organisation des communes, provoque une dualité hiérarchique qui place les encadrants dans une situation très inconfortable, voire difficile. La dualité politique est la base du système démocratique et il y a effectivement des tensions de gouvernance (Hudon P-A., Mazouz B. (2014)).

1. 1 Une étude par les tensions de rôle

La gouvernance des collectivités territoriales conduit à des pressions contradictoires exercées sur les agents territoriaux et plus particulièrement sur les cadres territoriaux. Elle se caractérise par une séparation entre le politique et l'administratif (CGCT²), le maire étant le chef de l'exécutif et constituant

¹ Article 72 de la constitution alinéa 3 : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

² CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales (art L 2122-21 et L 2122-22 du CGCT)

l'autorité à l'égard des agents territoriaux. Elle se définit comme la mise en place de processus de coordination et de régulation entre les différents acteurs : élus, cadres, salariés de collectivités territoriales et les parties prenantes (...). Cette gouvernance impose de nouveaux modes d'élaboration des politiques publiques, centrés sur la négociation et la coopération. Elle est fortement liée au leadership politique. Pour comprendre le déficit de management et le manque d'implication au travail des cadres territoriaux, nous mobiliserons la théorie des tensions de rôle.

D'après Katz et Kahn (1966), le concept de rôle permet de relier les niveaux organisationnels et individuels en rendant explicites les processus psychosociologiques par lesquels les rôles organisationnels sont définis. Si le modèle proposé par Katz et Kahn (1966) s'attache à expliquer le mécanisme de la transmission de rôle, il permet également de comprendre l'émergence des tensions de rôle.

Cette théorie s'intéresse au comportement et aux interactions sociales de l'individu au sein du groupe. Les tensions de rôle correspondent à des situations où l'individu éprouve de la difficulté à assumer son rôle. Katz et Kahn (1966) identifient quatre formes de conflits de rôle.

Tableau 1 : Typologie des conflits de rôle/Nature des tensions de rôle (d'après Katz et Kahn, 1966)

Type de conflit	Nature des tensions de rôle
Le conflit intra-émetteur (intrasender conflict)	Les tensions de rôle se produisent lorsqu'une même personne exprime des attentes contradictoires
Le conflit inter-émetteurs (intersenders conflict)	Attentes conflictuelles venant de deux ou de plusieurs émetteurs
Le conflit inter-rôle (interrole conflict)	Lorsqu'une personne est amenée à jouer plusieurs rôles qui présentent des incompatibilités
Le conflit personne-rôle (person-role conflict)	Lorsqu'une personne est appelée à jouer un rôle contraire à ses valeurs.

S'appuyant sur la typologie des conflits de rôle (Katz et Kahn (1966)), de nombreux travaux de recherche montrent que les tensions de rôle sont souvent la cause d'un manque d'implication au travail des salariés (Jackson *et al.*, 1985 ; Fisher *et al.*, 1983, Commeiras et Fournier 2002 ; Commeiras *et al.*, 2009...). Elles altèrent la performance d'une entreprise (Tubre *et al.*, 2000),0. augmentent l'absentéisme et la rotation du personnel (Keaveney, 1992).

Ces travaux permettent de comprendre les causes d'un manque d'implication des salariés.

S'inspirant de la typologie Katz et Kahn (1966) on admettra qu'il y a tension de rôle dans les situations décrites dans le tableau ci-dessus :

Tableau 2 : Types de tension de rôles

Perception personne focale	Types de tension de rôle
Nombre de rôles à exercer exigeant trop de temps	Surcharge (<i>role overload</i>)
Attentes incompatibles émises par un même émetteur	Conflit de rôle intra-émetteur (<i>intra-sender conflict</i>)
Attentes issues d'émetteurs différents et qui sont incompatibles les unes avec les autres	Conflit de rôle inter-émetteur (<i>inter-sender conflict</i>)
Ecart entre le rôle attendu et le rôle tel que le conçoit la personne focale en fonction de ses valeurs, intérêts, objectifs	Conflit personne-rôle (<i>person-role conflict</i>)
Attentes incompatibles relatives à des rôles dans différents systèmes	Conflit inter systèmes (<i>inter-role conflict</i>)
Incapacité due à une absence de ressources personnelles, d'information, de moyen technique, d'autorité	Incapacité
Ambiguïté au regard de la performance, des procédures ou de la planification en lien avec son rôle	Ambiguïté

De nombreuses recherches (Loubès (1997) ; Perrot (2001) ; Grima (2004) ; Royal (2007) ; Commeiras, Loubès et Fournier (2009) prennent pour références les méta-analyses de Fisher et Gitelson (1983) et de Jackson et Schuler (1985) qui étudient les déterminants ayant un impact direct sur les types de tensions de rôle. Selon eux, les déterminants des tensions de rôle peuvent être regroupés en variables organisationnelles, relationnelles, environnementales et personnelles. Dans le cadre de notre recherche et dans le prolongement des travaux cités précédemment, nous avons établi des liens entre les déterminants des tensions de rôle, les variables de Fisher et Gitelson (1983) et de Jackson et Schuler (1985) et la classification des régulations des dysfonctionnements proposée par Savall H. et Zardet V. al (1998).

Cette classification des régulations présente l'intérêt de valoriser économiquement l'impact des tensions de rôle à l'aide de six composants : les surconsommations, les surtemps, les non-productions, les sursalaires, la non-crédation de potentiel, les risques. Les surconsommations sont évaluées financièrement à partir des coûts d'achat effectivement supportés par l'entreprise. Les surtemps correspondent à des activités de régulation (par exemple refaire un travail), alors que la non-production est une absence d'activité, ou un arrêt de travail provoqué par un dysfonctionnement (une panne informatique par exemple).

Tableau 3 : Les variables d'analyse des tensions et les impacts socio-économiques

Les variables et les déterminants	Types de tensions de rôle et impacts socio-économiques (composants)
Variables organisationnelles	Conflit de rôle, ambiguïté de rôle
Structure, niveaux hiérarchiques, rôles, tâches, environnement physique de travail, autonomie, flexibilité, feedback des tiers et de la tâche, participation au processus de décision, formalisation, étendue du contrôle et de la subordination, leader structure ou axé sur les tâches.	Impacts financiers : surtemps, sursalaires, non production, surconsommations, risques
Relationnelles	Conflit de rôle, ambiguïté de rôle
Communication, fréquence des interactions, importance de l'émetteur, localisation physique, feedback, participation.	Surtemps, non production
Environnementales	Conflit de rôle, surcharge de rôle, incapacité de rôle, ambiguïté de rôle
Position frontalière, comportement du supérieur immédiat, variété de la tâche, autonomie et étendue du contrôle, participation au processus décisionnel.	Surtemps, sursalaires, non production, surconsommations, risques.

Personnelles	Conflit de rôle, surcharge de rôle, incapacité de rôle, ambiguïté de rôle.
Statuts, besoins, valeurs, formation, compétences, âge, sexe, ancienneté, estime de soi, contrôle externe et contrôle interne, visées et croyances relatives au rôle, niveau de formation initiale, expérience dans la fonction.	Surtemps, sursalaires, non production, surconsommations, risques.

1.2 Stratégie d'adaptation des élus grâce à la mise en place d'une kakistocratie pour réguler les tensions de rôle

Dans le cadre de notre contribution, seules les stratégies d'adaptations des élus seront étudiées.

La stratégie d'adaptation la plus facile à mettre en œuvre pour les élus, afin de réguler les tensions de rôle, est la mise en place d'une kakistocratie.

Dans une vie professionnelle on est supposé progresser si l'on est compétent, avec une hypothèse forte : on progresse professionnellement quand on est bon, compétent, formé, en pleine adéquation avec son emploi. Mais on s'aperçoit que cette règle de compétence est loin d'être obligatoire (principe de Peter). On constate souvent que de nombreux cadres ou managers sont incompetents. Comment ces individus arrivent à évoluer dans la hiérarchie et surtout comment parviennent-ils à conserver leurs postes ? Ces organisations qui favorisent l'incompétence pour leurs dirigeants sont désignées par le mot de kakistocratie, du grec *kakistos* : le pire et *kratos* : le pouvoir.

Diégo Gambetta en 1993 dans son étude sur la Mafia Sicilienne puis en 2006 avec Hervé Dumez dans la description d'une autre organisation qu'est l'université donne trois explications à la mise en place d'une kakistocratie :

- Créer de la dette en donnant le pouvoir aux incompetents
Un cadre promu grâce à ses compétences n'est pas redevable ou loyal car il estime que c'est une reconnaissance de son travail alors que la promotion d'un incompetent crée une dette et une emprise sur cet agent.
- Mettre en place des incompetents pour ne pas faire peur
On ne recrute pas des bons ou des très bons, mais des connus, appréciés, et qui ne feront pas peur en termes d'exigence et de puissance de travail. De plus ces personnes n'auront jamais les compétences pour atteindre le sommet de la pyramide et prendre la place de ceux qui les ont mis en place.
- Promouvoir par l'incompétence est la preuve que l'on ne peut rien faire sans le système

Les qualités individuelles ne sont pas prises en compte, au profit des relations, des services rendus et surtout des services à rendre.

A cela nous pouvons rajouter une quatrième explication : l'incompétent peut servir de fusible. En effet son incompetente notoire permettra de lui faire porter le chapeau pour des erreurs commises.

Dans la collectivité étudiée, de l'avis général, de nombreux cadres sont incompétents. Les *verbatim* de notre enquête laissent supposer que la mise en place d'une kakistocratie est un choix volontaire du politique et confirment la stratégie de l'exécutif :

Pour Isabelle Barth (2019) : « Ces organisations tiennent alors par la dette. Le critère n'est pas d'être bon, mais bien d'être loyal. Les kakistocraties nient les qualités individuelles au profit de dispositifs collectifs. L'important est que l'ensemble tienne et se perpétue, même si c'est au détriment de la performance globale et du développement. »

La kakistocratie favorise la loyauté au détriment de la compétence entraînant l'absence de leadership d'expertise. Elle favorise le leadership politique et supprime tous les garde-fous qui protègent l'exécutif.

1.3 Stratégie d'adaptation des élus par l'adoption d'un mode de fonctionnement de type « Pathé-Marconi » ou « la voix de son maître ».

Dans le cadre de notre étude, il est apparu qu'une gestion des ressources humaines réduite au minimum semblait être une volonté politique, permettant au pouvoir en place de mettre au sommet de la hiérarchie des personnes avec des profils inadaptés et incapables de contester une décision. Ces faits ont permis de donner un nom à ces cadres obéissants et soumis : les « Pathé-Marconi » en référence à la publicité Pathé-Marconi, la voix de son maître. En effet, la marque Pathé-Marconi, connue sous l'appellation « la voix de son maître » est symbolisée depuis le début du 20^{ème} siècle par le tableau de Francis BARRAUD : un petit fox face au pavillon du gramophone. L'appellation de la marque fait référence au fox « NIPPER » qui reconnaît la voix de son maître. Dans la collectivité territoriale étudiée, l'intervention de l'exécutif dans le recrutement des cadres dirigeants augmente l'effet de soumission à l'autorité et dénature le processus de recrutement notamment en termes de compétences. L'absence d'une véritable Gestion des Ressources Humaines depuis des années conduit à une désorganisation de la collectivité favorisant, pour les postes à responsabilité, le recrutement de personnels avec des profils, des compétences et des cursus inadaptés. Ce mode de fonctionnement, concernant la soumission ou l'absence de contradiction, pourrait être énoncé de la façon suivante : « Dans la fonction publique territoriale, les cadres supérieurs installés par le pouvoir en place, sont soumis à l'autorité probablement en raison de leur appartenance à un réseau, leurs compromissions, leur confort matériel et peut-être leur incompétence. »

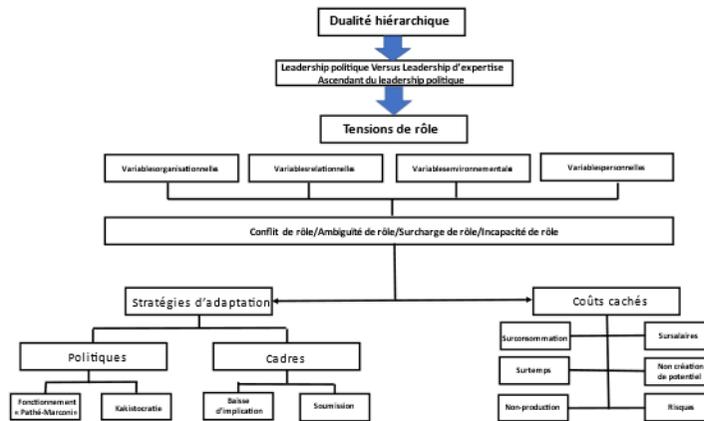
Certains élus répètent inlassablement qu'ils veulent des « baïonnettes intelligentes » mais le sentiment dominant est que des placards sont offerts aux cadres qui informent sur les risques judiciaires ou les problèmes futurs. Les élus semblent vouloir des « fusibles » pour transférer les responsabilités.

Le principe de Peter (PETER L.J. et HULL R. 1969) pourra aider à comprendre « qu'avec le temps, tout poste est occupé par une personne incapable d' remplir les fonctions. ».

Si la kakistocratie semble être la stratégie la plus facile à mettre en œuvre, notamment pour une municipalité nouvellement élue, le mode de fonctionnement

de type « Pathé-Marconi » est une stratégie plus élaborée mais nécessitant, pour les élus, une certaine ancienneté. Il apparaît néanmoins nécessaire d'avoir quelques cadres compétents pour faire fonctionner la collectivité et ce mode de fonctionnement permet d'en avoir mais soumis et sans esprit de contradiction. Les *verbatim* mettront en évidence la présence de cadres incompetents, l'existence de réseaux et leur influence. Si l'immersion dans la structure permettra de constater l'attribution d'avantages indus (voiture de service, carte de parking, régime indemnitaire supérieur à celui autorisé par la délibération...), il sera, en revanche, plus difficile d'avoir connaissance des compromissions qui par essence sont secrètes, mais qui sont bien des outils de manipulation.

Synthèse du cadre théorique



2. L'ETUDE EMPIRIQUE

Après avoir présenté le terrain de recherche, les choix méthodologiques seront exposés.

2.1 Le terrain de recherche et choix méthodologiques

Le terrain de recherche que nous avons mobilisé, est une commune de 48 000 habitants du sud de la France qui emploie 797 agents titulaires et stagiaires ainsi que 177 agents non titulaires. Nous avons opté pour une méthode de recherche qualitative. Cette recherche repose sur un dispositif original qui s'inscrit dans le courant des recherches collaboratives (David et al., 2000 ; Van de Ven et Johnson, 2006). Le chercheur-acteur a bénéficié d'une présence permanente sur le terrain pendant la durée des travaux de recherche. Nous avons fait le choix d'une recherche-action afin de fournir une meilleure compréhension des enjeux de notre objet de recherche (Argyris, C., Putnam R., Mc Lain Smith D. (1985)). De nombreux va-et-vient entre le terrain et l'unité de recherche ont été réalisés. Le protocole de recherche

a mobilisé plusieurs sources d'informations et de données : entretiens, observation directe et participante, documents (audits organisationnels, rapport de la chambre régionale des comptes et données chiffrées de l'absentéisme au sein de la collectivité en 2017, ainsi que les évolutions de 2009 à 2017).

La principale source d'information est les entretiens semi-directifs conduits auprès d'un échantillon représentatif des acteurs de la collectivité à savoir, la direction (comité de direction), les cadres dirigeants, le personnel de la collectivité (agents de catégorie A, B et C), les élus, les syndicats et le cabinet. La plupart des acteurs rencontrés étant à la fois émetteurs et récepteurs de rôle. Sur le plan opérationnel, les entretiens se sont déroulés de mars à septembre 2017. A partir d'un guide, les entretiens visaient à identifier les différentes formes de tensions de rôle perçus et les dysfonctionnements imputables aux conflits de rôle. Nous avons distingué les attentes émanant de la direction de la collectivité territoriale, des responsables fonctionnels, des élus et des subordonnés.

La durée des entretiens variait d'une heure trente à deux heures en fonction des interlocuteurs ou du nombre de personnes. Les entretiens ont été conduits sur la base d'une nomenclature regroupant quatre thèmes et des sous-thèmes.

Tableau 4 : le guide d'entretien

THEMES	SOUS-THEMES
Rôle des différents acteurs	
Les cadres	Rôle, besoins de compétences, qualifications, concours, compétences et adéquation formation emploi (cadres dirigeants), moyens humains, techniques et financiers, éthique, relations élus cabinets, influence sur les choix des élus, autonomie suffisante ou pas, formations au management, rétribution, leadership difficultés rencontrés, pistes d'améliorations.
Les élus	Rôle, connaissance de la fonction publique et du rôle des autres acteurs, formations, attribution des délégations en fonction de compétences, relations avec les chefs de services, leadership politique, difficultés rencontrées, pistes d'amélioration.
Le cabinet	Rôle, connaissance de la fonction publique et du rôle des autres acteurs, formations nécessaires. Relations avec les chefs de services, difficultés rencontrées, pistes d'amélioration.
Interactions entre les différents acteurs	
Réseaux	Existence de réseaux formels ou informels (politiques, religieux, philosophiques...), influence sur les pratiques RH, influence sur les décisions, influence sur le déroulement des carrières des cadres, exemples, difficultés,

Compétences	Adéquation des profils aux postes occupés, évaluation et validation des compétences. Evaluation des personnes et des compétences, critères d'évaluation objectifs. Critiques,
Positionnement du cadre	Rôle de conseil, relations spécialiste technique/élu, autonomie, influence élu, leadership, difficultés rencontrés, pistes d'améliorations.
Direction – prise de décisions	
Comité de direction	Composition, rôle, pouvoirs, autonomie, participation effective à la gouvernance. Difficultés, pistes d'amélioration.
Gouvernance	Définition et répartition des rôles entre les acteurs, liens hiérarchiques entre les acteurs, dysfonctionnements. Gouvernance partagée (cadre, élus), problème de leadership, difficultés rencontrés, pistes d'améliorations.
Gestion de Ressources Humaines	
Organisation RH	Rôle, politique RH, procédures, circulation des informations, efficacité, autonomie, interventionnisme du cabinet ou des élus, clientélisme, difficultés, pistes d'améliorations à court moyen et long termes
Stratégie	GPEC, gestion des effectifs, organisation du travail
Indicateurs RH	Absentéisme, accident du travail, rotation du personnel, indicateurs économiques et sociaux...
Recrutement des cadres	Processus de recrutement spécifique pour les cadres et cadres de direction, comités de sélections, recours à des cabinets, circuits de validations des recrutements, respect des attendus minimum de la fonction publique, vérification des références, diplômes et concours, mise en place de formations, difficultés, pistes d'améliorations à court, moyen et long terme. Prise en compte des couts cachés des erreurs de recrutements. Difficultés, pistes d'améliorations à court moyen et long termes

2.2 L'échantillon de l'étude empirique

Trente et un entretiens ont été menés de manière individuelle (entretien individuel d'une heure trente à 2 heures) et deux en groupes de 3 et 6 personnes (entretiens collectifs de deux heures). Soit un total de quarante personnes rencontrées au travers de trente-trois entretiens semi-directifs.

Une dizaine de *verbatim* en moyenne ont été sélectionnés par entretien et ont été classés en thèmes, sous-thèmes, sous-systèmes et idées-clés du guide d'entretien. L'exploitation de nombreux *verbatim* a permis d'atteindre une saturation des données satisfaisante (Glaser et Strauss, 1967). L'observation participante et

l'analyse des documents internes ont renforcé la validité des données collectées en entretien. Le détail de l'échantillon est présenté dans le tableau ci-dessous.

Tableau 5 : Echantillon et type d'entretien

	Fonction de la personne	Durée totale des entretiens individuels et de groupes
Comité de direction	1 Directeur Général des Services	1 heure 30
	2 Directeurs Généraux Adjoint	4 heures
	1 Directeur Général des Services Techniques	1 heure 30
	1 Directeur des Finances	2 heures
Catégorie A	2 Directeurs Services Techniques	4 heures
	2 Directeurs Services Administratifs Cat A Hommes	4 heures
	2 Directeurs Services Administratifs Cat A Femmes	3 heures
	3 Directeurs Services Administratifs Cat B Hommes	4 heures 30
	1 Agent Cat A Homme	2 heures
	1 Agent Cat A Femme	2 heures
	1 Agent Cat A contractuel	2 heures
Agents Catégorie B	1 Agent Cat B contractuel	1 heure 30
	1 Agent Cat B filière	2 heures

	administrative Femme	
	1 Agent Cat B filière administrative Femme	2 heures
	1 Agent Cat B filière administrative Homme	1 heure 30
Syndicats	1 Représentant SNIAT collectivité	1 heure 30
	1 Représentant CFDT collectivité	1 heure 30
	1 Représentant FO collectivité	1 heure 30
	1 Représentant CFTC collectivité	1 heure 30
Cabinet	1 Membre du Cabinet (DIRCAB)	1 heure 30
Elus	1 Le Maire	1 heure 30
	1 Adjoint délégué aux finances	1 heure 30
	1 élu délégué au commerce	1 heure 30
	1 élu délégué aux travaux et au port du canal	1 heure 30
Agents Catégorie C Entretiens groupés	3 Agents Cat C filière technique Hommes	2 heures
	1 Agent Cat C filière administrative Femme	1 heure 30
	6 Agents Cat C ATSEM et technique Femmes	2 heures
	Total	56 heures 30

3. LES RESULTATS DE L'ETUDE EMPIRIQUE

L'analyse des résultats fait apparaître que l'organisation de la gouvernance de la collectivité territoriale est à plusieurs titres source de tensions de rôle. L'émergence de ces tensions de rôle tient à l'ambiguïté entre le rôle des élus et le rôle des cadres territoriaux. Ces tensions de rôle sont génératrices de dysfonctionnements. Les résultats concernant les tensions de rôle ne sont pas repris dans cette contribution, mais peuvent être résumés comme suit :

Au niveau des tensions de rôle liées aux variables organisationnelles

- *Glissement de la fonction managériale des cadres territoriaux vers les élus et une organisation de la prise de décision fortement centralisée vers les élus.*
- *Décision paradoxale entre les élus et les cadres territoriaux.*
- *Fonction DRH fragilisée.*

Au niveau des tensions de rôle liées aux variables environnementales

- *Manque de précision claire du rôle des cadres territoriaux.*
- *Manque d'autonomie des cadres territoriaux.*

Au niveau des tensions de rôle liées aux variables relationnelles

- *Difficultés des agents en proximité liées aux tensions de rôles inter-émetteurs.*
- *Déficit de communication entre les cadres territoriaux.*

Au niveau des tensions de rôle liées aux variables personnelles

- *Tensions de rôle liées à l'inadéquation entre le poste occupé et les compétences de la personne.*
- *Déficit de management des cadres territoriaux.*

3.1 Mise en place d'une kakistocratie

Les différents *Verbatim* confirment que la majorité des cadres sont incompetents et que les postes sont bien attribués par l'exécutif

Les cadres sont choisis par le cabinet et donc par le maire.

"Il faudrait des compétences métiers et des recrutements plus sévères. Dans mon service, il y a un problème de choix des personnes en fonctions des connaissances politiques ou amitiés et pas des compétences. C'est souvent le cabinet qui décide sur des critères subjectifs (connaissance, réseau, clientélisme)"

"Le cabinet a une influence sur les process RH. Cela me choque."

La majorité des cadres ne semblent pas compétents

"Une minorité de cadres a les compétences nécessaires mais la majorité non."

"Nos interlocuteurs et le directeur sont incompetents"

"On est pauvre au niveau des cadres. "

"Je ne pense pas que tous les cadres en poste aient les compétences requises. On voit des personnes prendre des postes qu'elles ne méritent pas et pour lesquels elles n'ont pas les compétences."

"La promotion d'imbéciles et de médiocres ça existe afin de permettre aux élus de faire ce qu'ils veulent."

"Pour certains dossiers techniques, je pense que de nombreux cadres n'ont pas les capacités techniques suffisantes et nécessaires."

"Le cadre est la personne qui doit avoir les compétences nécessaires pour mettre en œuvre et avoir le pouvoir de dire non ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Il y en a beaucoup qui arrivent par copinage (cadres sup)"

"Il faut faire attention à positionner des personnes avec des compétences minimum, ce qui n'est pas le cas actuellement."

3.2 Mode de fonctionnement de type « Pathé-Marconi » ou « la voix de son maître »

Le mode de fonctionnement de type « Pathé-Marconi », une évolution de la kakistocratie, est confirmé par les *verbatim* qui indiquent que les réseaux existent et ont une grande influence sur les décisions et la carrière des cadres. Les élus donnent des promotions et placent des incompetents. Une minorité de cadres compétents fait fonctionner la collectivité et certains sont en place et soumis en raison de leurs compromissions. L'inefficience de la Direction des ressources Humaines favorise ce mode de fonctionnement.

Les réseaux exercent une grande influence sur les décisions de la collectivité et sur la carrière des cadres.

"Il est très facile d'avoir un béni-oui-oui qui fera ce qu'on lui dit. On tient les cadres par des avantages financiers ou par des réseaux."

"Il existe de réseaux politiques, francs-maçons, des cercles d'influences."

"Il existe des réseaux politiques, francs-maçons, ou communautaires."

"Il existe des réseaux (politiques, francs-maçons, notables), la preuve, des gens arrivent à rentrer la mairie sans rien, sans concours, pour bons et loyaux services pendant une campagne. Certaines titularisations semblent témoigner de la présence des réseaux."

"Il existe des réseaux, politiques ou syndicaux."

"Les réseaux ont une influence sur la carrière, mais ils ne devraient pas"

"Les réseaux peuvent avoir une influence sur la prise de décision, sur les recrutements (clientélisme) et sur la carrière des agents (influence des réseaux syndicaux)."

"Les réseaux peuvent favoriser une carrière, des fonctions, des responsabilités. On favorise le réseau plutôt que la compétence. Plus l'échelon territorial est près du public et plus le mélange politique se fait ressentir."

"Les réseaux peuvent influencer les carrières en bien ou en mal. Je suis stupéfaite de la façon dont on arrive à tordre la réalité pour la faire correspondre aux volontés de certaines personnes."

"Les réseaux influencent les décisions, par exemple le maire mange régulièrement avec le président du club taurin et prend des décisions en fonction de cette relation. Les réseaux peuvent influencer la carrière, et c'est la 1^{ère} collectivité où le clientélisme atteint ce niveau-là"

"Si on met quelqu'un directeur par le biais de réseaux on obtient un directeur soumis."

Les élus donnent des promotions et placent des incompetents

"La promotion d'imbéciles ou de médiocres, ça existe afin de permettre aux élus de faire ce qu'ils veulent."

"Pour certains cadres, dire oui à tout le monde ou transférer le bébé à d'autres services n'est pas une preuve de compétence."

"Il y a un contraste entre les cadres positionnés par relations et ceux qui ont réussi les concours."

"Dans les autres services, il y a des cadres qui sont des béni oui-oui"

"On veut des gens que le manque de compétence empêche de dire non."

"On est dans une organisation féodale qui n'a pas été pensée pour être moderne. Un cadre aujourd'hui doit savoir dire non, mais ce n'est pas le cas pour une grande partie de ceux de la collectivité."

"Il y a des injustices, autrefois c'était le copinage et le clientélisme. Maintenant je suis détachée. Néanmoins, certaines personnes ont eu de meilleures carrières grâce à des connaissances."

"Les réseaux influencent les décisions à tous les niveaux, ainsi que les carrières. Le clientélisme ou les promotions favorisées par les élus entraînent des dysfonctionnements dans les services et des problèmes managériaux."

"Interventionnisme avéré du cabinet et donc des élus pour le recrutement des contractuels ou sans concours."

Une minorité de cadre fait fonctionner la collectivité

"20% des cadres font 80% du travail, les 80% restant font du vent et éventuellement les 20% qui manquent."

"20% des cadres font 80% du travail."

"20% des cadres font 80% du travail. Il y a les cadres recrutés par copinage, piston et cela se ressent sur le travail. Il y a ceux qui font et ceux qui attendent par manque de compétence ou de motivation."

"C'est une petite minorité de cadres qui fait fonctionner la ville. Cette minorité travaille dans l'ombre et les autres en tirent les honneurs."

"Pour l'ensemble de la collectivité cadres ou agents, j'ai l'impression que 20% des agents font 80% du travail."

"Pour moi la loi de Pareto s'applique et 20% des cadres font 80% du travail."

"Je pense qu'il y a de gens compétents sur les bons postes. Des personnes qui ont passé des concours. Cependant, on trouve de nombreuses personnes qui ont progressé par piston et qui ont des agents qui font leur travail."

Certains cadres sont en place en raison de leurs compromissions.

"Certains cadres sont soumis à l'autorité en raison d'avantages révocables, de participation à des réseaux, compromissions (on doit quelque chose dans sa carrière, promotion, responsabilité, salaire). Certains cadres sont naturellement soumis par manque de caractère, ce qui est un signe d'incompétence."

"Des cadres qui ont fait des "conneries" ont des promotions et parfois on te donne une promotion que tu ne peux refuser afin de te déplacer."

L'inefficience de la Direction des Ressources Humaines favorise ce mode de fonctionnement

"La DRH est inaccessible. Il est très difficile d'avoir des réponses. Aucune possibilité de rendez-vous et donc inefficience totale de la DRH."

"La DRH est inefficente. Il n'existe aucune grille d'évaluation des compétences, les promotions sont uniquement motivées par des motifs budgétaires ou du copinage. Cela semble être une volonté du Maire."

"A 90% la DRH est pilotée par le cabinet. Pour les 10% restant la DRH arrive à faire ce qu'elle veut."

"A la DRH, seul le copinage et le clientélisme fonctionnent"

"La DRH recrute les personnes qu'on lui dit de recruter. La DRH prétend être un agent passif alors qu'elle est un acteur politique."

DISCUSSION

Les résultats montrent qu'au sein de la collectivité étudiée, une kakistocratie a bien été mise en place par les élus et que celle-ci a évolué vers mode de fonctionnement de type « Pathé-Marconi » ou « la voix de son maître. ». Cette évolution a été possible du fait de l'ancienneté des élus. Au vu des *verbatim* recueillis auprès des personnes interrogées, on constate qu'il y a nombre d'incompétents au sein de la collectivité. Mais l'incompétence n'est peut-être liée qu'à un manque d'expérience ou d'ancienneté de la fonction publique pour le poste occupé. Si le mode de fonctionnement de type « Pathé-Marconi » semble bien ressortir d'une volonté consciente de l'exécutif, confirmé par l'existence d'une direction des ressources humaines totalement inefficente et soumise au cabinet et à l'exécutif ; la mise en place d'une kakistocratie peut-être une stratégie d'adaptation inconsciente. En effet, afin de faciliter leurs relations avec les cadres et éviter les tensions de rôle, les élus positionnent des « beni-oui-oui » qui ne vont pas les contrarier. Ils positionnent ces personnes sans se rendre compte qu'elles sont incompétentes car le travail est fait par les 20% de cadres compétents.

Si dans le mode de fonctionnement de type « Pathé-Marconi », il est, grâce aux *verbatim*, facile d'établir un lien entre l'influence des réseaux et la soumission, il est plus difficile de mettre en évidence les compromissions des cadres qui permettent aux élus de les soumettre, ces compromissions étant par essence secrètes. En revanche, il est très facile d'établir la liste des avantages indus, facilement révocables, perçus par les cadres tels que véhicule de service avec

remisage à domicile, carte de stationnement dans les parkings, régime indemnitaire supérieur à celui autorisé par délibération, promotion illégale, reconstitution de carrière illégale, embauche ou promotions de membres de la famille, etc.

Dans le prolongement de nos travaux de recherche, il apparaît important de proposer des modalités permettant à la collectivité territoriale de dépasser ces tensions et rétablir un fonctionnement normal.

Plusieurs actions pourraient être envisagées pour réduire les différentes natures de tensions identifiées. En premier lieu, mettre en place une gouvernance partagée avec les cadres et accepter qu'ils puissent influencer les décisions. En second lieu, ne mettre en place que des cadres dont les compétences sont avérées et sanctionnées par des concours et/ou des diplômes et/ou des expériences passées sur des postes équivalents. Et enfin, engager une rénovation de la Gestion des Ressources Humaines avec un strict respect des règles statutaires et une diminution de l'influence des élus et des réseaux sur les recrutements.

BIBLIOGRAPHIE

ALLEN N.J. & MEYER J.P., *Commitment in the workplace: Theory, research, and application*, Editions Sage, 1997.

ARGYRIS C., *Savoir pour Agir*, Editions Dunod, Paris, 2012.

ARGYRIS C., PUTNAM R., McLain SMITH D., (1985), *Action Science*, Jossey-Bass

BARTH I., (2019), « *La promotion par l'incompétence. La Kakistocratie* ». https://www.xerficanal.com/strategie-management/emission/Isabelle-Barth-La-promotion-par-l-incompetence-la-kakistocratie_3746365.html

BEAUVALLET M., « les stratégies absurdes » éditions du Seuil (2009)

BERNOUX P., *La sociologie des organisations*, Editions du Seuil, Paris, 2009.

BONNET M., « La recherche-action dans le cadre d'un DBA »

BONNET M., « Expériences de traitement de l'illettrisme en entreprise industrielle. Cas d'une intervention socio-économique dans une verrerie », *Actualité de la formation permanente*, n° 96, 1988, pp. 27-29.

BONNET M. et PERON M., *Qualimetrics Intervention-Research*, Sage *Encyclopedia of Action-Research*, Editions Sage, 2014.

CAPPELLETTI L., « Le contrôle de gestion de l'immatériel » éditions Dunod (2012)

CAPPELLETTI L., « Collectivités locales : des pistes pour faire mieux avec moins », *Les Echos* (4/01/2016), p10.

COMMEIRAS N. et FOURNIER C., « Ambiguïté de rôle et implication organisationnelle des forces de vente : une approche multidimensionnelle », in NEVEU J.P. et THEVENET M. (coord.), *L'implication au travail*, ed. Vuibert, collection ENTREPRENDRE, Institut Vital Roux, 2002, p99-112.

COMMEIRAS N, LOUBES A. et FOURNIER C., « Les effets des tensions de rôle sur l'implication au travail : une étude auprès des managers de rayon », *Management International*, 13, 4, 2009, p73-89.

CROZIER M. et FRIEDBERG E., *l'acteur et le système*, Editions du Seuil, Paris, 1977.

DAVID A., « La recherche-intervention, un cadre général pour les sciences de gestion ? », *IXième Conférence Internationale de Management Stratégique – Montpellier, 24 au 26 mai 2000*, mars 2000, 22 p.

DESMARAIS C. et JAMEUX C., « Politique et Management public », 19, 3, 2004, p101-119.

DUPORT M. (2016)., « L'exercice du leadership en chine : enjeux et mutations », in NOGUERA F. et PLANE J.M, *Le leadership*, Editions Vuibert, Paris, 2016, p169-184.

FISCHER C.D. et GITELSON R., « A meta-analysis of correlates of the role conflict and role ambiguity », *Journal of Applied Psychology*, 68, 1983, p320-333.

FREEMAN E., *Stategic Management: a Stakeholder Approach*, Cambridge University Press, 1984.

GAMBETTA D., (1993), « *The Sicilian Mafia : The business of private protection* » Harvard University Press.

GAMBETTA D., (2006), « *Crimes and Signes – Cracking the codes of the underworld* » Princeton NF, Princeton University Press.

GAMBETTA D., (2006), repris et discuté par Hervé Dumez in « La valeur de l'incompétence : de la mafia tout court à la mafia universitaire : une approche méthodologique », *Gérer et Comprendre*, Septembre 2006 n°85, <http://www.annales.org/gc/2006/gc85/gambetta.pdf>

GLASER B.G. et STRAUSS A.L., *The discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Aldine de Gruyter, 1967.

GIMA, F., « Les conséquences de l'ambiguïté et du conflit de rôle au travail : proposition d'un modèle explicatif synthétique », *Revue de Gestion des ressources Humaines*, 54, 2004, p56-72.

HOOD, C., « A Public Management for All Seasons (in the UK)? » *Public Administration*, 69, 1991, p1, 3-19.

HUDON P-A., MAZOUZ B., (2014), *Le management public entre « tensions de gouvernance publique » et « obligation de résultats » : vers une explication de la pluralité du management public par la diversité des systèmes de gouvernance publique*, AIRMAP « Gestion et management public », Volume 3 N°2, pp. 7-22.

JACKSON S.E. et SCHULER R.S., « A meta-analysis and conceptual critique of research on role ambiguity and role conflict in working setting », *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 36, 1985, p 16-78.

KATZ D. et KAHN R.L., *The Social Psychology of Organizations*, Wiley, New York, 1966.

LOUBES, A., *Contribution à l'étude des tensions de rôle des agents de maîtrise en milieu industriel*, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université de Montpellier 2, 1997.

MILGRAM S., *soumission à l'autorité*, éditions Calmann-Lévy, Paris, 1994.

MINTZBERG H., *Le management – voyage au centre des organisations*, éditions Eyrolles, Paris, 2010.

NOGUERA F., « Les défis posés par la nouvelle gestion publique à la GRH : cas d'une direction générale des impôts », *RGRH*, N°78, 2010, p 32-58.

NOGUERA F., *Management du temps de travail*, Editons Dunod, Malakoff, 2006.

NOGUERA F. et PLANE J.M., *Le leadership – Recherche et pratiques*, Editions Vuibert, Paris, 2016.

ORTQVIST, D. et WINCENT, J., « Prominent consequences of role stress: a meta-analytic review », *International Journal of Stress Management*, 13, 2006, p399-422.

O'REILLY C. et CHATMAN J., « Organizational commitment and psychological attachment: The effects of compliance, identification, and internalisation on prosocial behaviour », *Journal of Applied Psychology*, 73, 3, 1986, p492-499.

OSBORNE D. et GAEBLER T., *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison Wesley, Reading (Mass.), 1992.

PERETTI J.M., « ressources humaines et gestion des personnes » éditions Vuibert (2009)

PERROT S., « Identification des différentes formes de conflits de rôles : le cas des jeunes diplômés nouvellement embauchés », *Actes du 10ème congrès de l'AGRH, 1999*.

PERROT S., *L'entrée dans l'entreprise des jeunes diplômés*, Editions Economica, Paris, 2001.

PERROT S., « Nature et conséquences des conflits de rôle », *Journée de recherche CEROG-AGRH, IAE d'Aix-en-Provence, 2005*.

PETER L.J. et HULL R., *Le Principe de PETER*, Editions William Morrow and Company, Editions Librairie Générale (1969) Française, pour la traduction, 2011.

PLANE J.M., *Théorie et management des organisations*, 3^{ème} édition, Dunod Paris, 2012.

PLANE J.M., *Théories du leadership*, Editions Dunod Paris, 2015.

POLLITT, C., « Management Techniques for the Public Sector: Pulpit and Practice » in *Peters B.G. and Savoie D.J., Governance in a Changing Environment, McGill-Queens's University Press, Montreal / Kingston, 1993, p203-23*.

POLLITT C., « The Essential Public Manager », *Public Management Journal*, 2, 2003, p90-111.

PORTER L. W. et LAWLER E.E., *Managérial attitudes and performance*, Homewood, Irwin, 1968.

RIVIERE A., *Tensions de rôle et stratégies d'ajustement chez les cadres de santé : une étude empirique à l'hôpital public*. Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université de Montpellier 2, 2014.

ROCHEBLAVE-SPENLE, A.M., *La notion de rôle en psychologie sociale*, 2^{ème} édition, Editions PUF, Paris, 1969.

ROYAL, L., *Le phénomène des tensions de rôle chez le directeur adjoint d'école de l'ordre d'enseignement secondaire du Québec*, Thèse de doctorat en administration de l'éducation, Université de Montréal, 2007.

SAVALL H., ZARDET V., « Un indicateur de veille stratégique de la création de valeur : la contribution horaire à la valeur ajoutée sur coût variable ou marge sur coût variable », *14^e Journées Nationales des IAE*, Nantes, 1998, p18.

SAVALL H., ZARDET V., *Maîtriser les coûts et les performances cachés*, 3^{ème} édition, Editions Economica, Paris, 1995.

SAVALL H., ZARDET V., *Recherche en sciences de gestion : Approche qualimétrique - observer l'objet complexe*, Editions Economica, Paris, 2004.

SAVALL H., ZARDET V., BONNET M., *Management socio-économique – une approche innovante*, Editions Economica, Paris, 2009.

STEIGER A., France Aéro (Mai 2001)

SUTTON R., « objectif zéro-sale-con » éditions Vuibert (2007)

THEVENET M., *Impliquer les personnes dans l'entreprise*, Editions Liaisons, Paris, 1992.

THEVENET M., *Le plaisir de travailler, favoriser l'implication des personnes*, Les Editions d'Organisation, Paris, 2000.

THEVENET M., « les fausses évidences des RH » éditions Eyrolles

TUBRE T. et COLLINS, J., « Revisited: A meta-analysis of the relationships between role ambiguity, role conflict, and job performance », *Journal of Management*, 26, 1, 2000, p155-170.

Vroom V., « Work and Motivation » (1964)

WORLEY C.G, ZARDET V., BONNET M., SAVALL H., *Becoming agile*, Jossey-Bass, USA, 13, 4, 2015, p73-89.