



HAL
open science

HYBRIDIZATION WITHIN LOCAL AUTHORITIES: HOW TO OVERCOME THE TENSION BETWEEN THE ROLES OF ELECTED REPRESENTATIVES AND FUNCTIONAL MANAGERS?

Eric Scarazzini

► To cite this version:

Eric Scarazzini. HYBRIDIZATION WITHIN LOCAL AUTHORITIES: HOW TO OVERCOME THE TENSION BETWEEN THE ROLES OF ELECTED REPRESENTATIVES AND FUNCTIONAL MANAGERS?. Humanities and Social Sciences. Université Paul Valéry - Montpellier, 2024. English. ⟨NNT : ⟩. ⟨tel-04848282⟩

HAL Id: tel-04848282

<https://hal.science/tel-04848282v1>

Submitted on 19 Dec 2024

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.



Distributed under a Creative Commons CC0 1.0 - Universal - International License

THÈSE DE DOCTORAT

**L'HYBRIDATION AU SEIN DES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES : COMMENT DÉPASSER LES TENSIONS
DE RÔLE ÉLUS-MANAGERS FONCTIONNELS ?**

Présentée en vue de l'obtention du grade de docteur
en **SCIENCES DE GESTION** de l'université **Paul Valéry Montpellier 3**

École Doctorale n°60 – Unité de recherche CORHIS

Présentée par **Éric SCARAZZINI**

Dirigée par **Florence NOGUERA**

Soutenue publiquement le **16 DÉCEMBRE 2024** devant le jury composé
de

Marc BONNET Professeur émérite des Universités Université Jean Moulin – Lyon 3	Rapporteur
Edouard JORDAN Directeur Général des services – QUILLAN (11)	Suffragant
Florence NOGUERA Professeure agrégée des Universités Université Paul-Valéry – Montpellier 3	Directrice de thèse
Jean-Michel PLANE Professeur agrégé des Universités Université Paul-Valéry – Montpellier 3	Suffragant
Catherine VOYNNET FOURBOUL Maître de conférences, HDR Université Panthéon Assas Paris II	Rapporteur

L'université n'entend donner ni approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses.
Ces écrits doivent être considérés comme propres à leurs auteurs.

REMERCIEMENTS

J'adresse en premier lieu mes plus vifs remerciements au **Professeur Florence NOGUERA** qui a dirigé ma thèse, et qui tout au long de ces huit années de recherche, a porté un regard bienveillant sur ma recherche, tout d'abord dans le cadre de mon DBA, puis dans cette thèse pour l'obtention d'un doctorat. Sa rigueur, ses connaissances et ses compétences, m'ont permis de prendre la distanciation nécessaire par rapport à mes travaux et surtout de les objectiver, même si dans le cadre d'une recherche-intervention, il reste toujours une petite part de subjectivité. Je la remercie aussi pour avoir accepté de co-écrire plusieurs communications.

Je tiens ensuite à remercier les membres de mon jury de thèse. Ce fut pour moi un grand privilège d'avoir au sein du même jury Monsieur le **Professeur Jean-Michel PLANE**, Madame **Catherine VOYNNET FOURBOUL Maître de conférences, HDR**, Monsieur le **Professeur Marc BONNET** ainsi qu'**Edouard JORDAN Directeur Général des Services** de la ville de Quillan et élu au sein de mon terrain de recherche qui m'a fait l'honneur d'agréger le comité de thèse en qualité d'expert.

Je remercie également tous mes professeurs et intervenants lors des séminaires avec une mention particulière au **Docteur Michelle DUPORT** pour son perfectionnisme qui m'a permis de réussir mes premières communications et de rédiger ma thèse dans de bonnes conditions.

L'apport et la richesse des séminaires organisés lors de mon DBA, tout comme les formations proposées par l'école doctorale, ont grandement favorisé mes travaux de recherche.

Les huit années de ma recherche m'ont permis de rencontrer de nombreuses personnes, aux congrès de l'AGRH de l'ISEOR ou de l'Academy of Management, qui ont enrichi mes travaux. Je garde un excellent souvenir des congrès de l'AOM à Seattle et à Chicago et je remercie **les professeurs Henri SAVALL, Véronique ZARDET, Marc BONNET, Laurent CAPPELLETTI, Jean-Michel PLANE et Florence NOGUERA, ainsi que Jérémy SALMERON et Carole BOUSQUET** pour leur gentillesse, leur bienveillance et leur aide durant ces congrès.

Je remercie également tous mes collègues de notre deuxième cohorte DBA, ainsi que ceux de la première cohorte, les doctorants (**Hayat SBAI, Marie Christine WATEL...**) et docteurs du **laboratoire CORHIS (Adnane CHADER...)**, les enseignants et professeur et particulièrement le **Professeur Jean-Michel PLANE** directeur du laboratoire pour ses cours, la transmission de ses connaissances, sa compétence, ses conseils et sa bienveillance.

Une mention particulière pour les deux mousquetaires que sont **Marielle BABEAU** et **Xavier BORG** et avec lesquels j'ai partagé des moments forts et dont le soutien et l'amitié ont été essentiels dans la rédaction de ma thèse.

Je remercie les doctorants, docteurs et professeurs, français ou étrangers que j'ai rencontré lors de colloques ou séminaires, pour leur gentillesse, et surtout leur accessibilité. Ne pouvant tous les citer, je remercie **Catherine VOYNET FOURBOUL** pour sa gentillesse et sa disponibilité.

Je ne peux oublier de citer **les professeurs Mihaela-Alexandra TUDOR et Stephan BRATOSIN** que je remercie pour leur amitié et pour m'avoir mis le pied à l'étrier en m'associant à l'équipe pédagogique du master COPUPO et en me confiant de nombreuses heures d'enseignement.

J'exprime aussi ma gratitude envers tous ceux que j'ai sollicité pour mener à bien mon étude et particulièrement le professeur **Marc BONNET** pour le temps qu'il m'a consacré, pour ses conseils avisés et pour son soutien indéfectible lors de mes phases de découragement. Il a été mon mentor et je lui en suis profondément reconnaissant.

Je n'oublierai pas mes collègues professionnels. Je souhaite que mes travaux puissent être utiles afin d'améliorer le fonctionnement de notre collectivité.

J'adresse aussi ma reconnaissance à tous mes amis qui m'ont encouragé durant l'élaboration de ma thèse, ainsi qu'à mes lecteurs-correcteurs : **Brigitte BOULAND, Thierry LARIVIERE, Stéphane VIDAL, Françoise MALLEGOL-SCARAZZINI.**

Je terminerai mes remerciements en pensant à ma famille, mon père décédé 3 jours après l'obtention de mon DBA, ma mère, mon frère, mes trois filles, mes beaux-fils, leurs conjoints, et mes sept petits-enfants. Et enfin, « The last but not the least », Françoise mon épouse qui m'a accompagné et surtout supporté durant ces huit années.

Je terminerai par cette citation d'Oscar Wilde :

« Il faut toujours viser la lune, car même en cas d'échec, on atterrit dans les étoiles. »

Encore merci à vous toutes et tous !

« Les deux mots les plus brefs et les plus anciens, oui et non, sont ceux qui exigent le plus de réflexion. »

Pythagore

À mon père....

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS.....	7
SOMMAIRE.....	11
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	13

1. CONTEXTE GÉNÉRAL DE LA RECHERCHE.....	13
2. CONTEXTE/PROBLÉMATIQUE ET HYPOTHÈSES.....	15
3. OBJET ET CADRE THÉORIQUE MOBILISÉ.....	19
4. LE PÉRIMÈTRE DE L’OBSERVATION SCIENTIFIQUE.....	23
STRUCTURATION DE LA THÈSE.....	25

PARTIE I : CONTEXTE DE LA RECHERCHE, FONDEMENTS THÉORIQUES ET MÉTHODOLOGIQUES.....29

CHAPITRE 1 : LA GOUVERNANCE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES : UNE ANALYSE PAR LES PARTIES PRENANTES ET LA THEORIE D’HYBRIDATION.....31

SECTION 1. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES SPÉCIFICITÉS DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE.....	33
--	----

SECTION 2. LA THÉORIE DE L’HYBRIDATION POUR LA COMPRÉHENSION DU NOUVEAU MANAGEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	49
---	----

SECTION 3 LES PARTIES PRENANTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	57
--	----

SECTION 4 LA GOUVERNANCE DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE.....	65
--	----

CHAPITRE 2 : LA THEORIE DES TENSIONS DE RÔLE POUR UNE COMPREHENSION DE LA GOUVERNANCE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET L’APPORT DE LA THEORIE SOCIO-ECONOMIQUE POUR LA MESURE DES IMPACTS ECONOMIQUES69

SECTION 1 LA THÉORIE DE TENSIONS DE RÔLE POUR LA COMPRÉHENSION DE LA RELATION ÉLUS/MANAGERS FONCTIONNELS.....	71
---	----

SECTION 2. L’APPORT DE LA THÉORIE SOCIO-ÉCONOMIQUE POUR MESURER LES IMPACTS ÉCONOMIQUES DES TENSIONS DE RÔLES.....	89
--	----

CHAPITRE 3 : MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE99

SECTION 1 LE CADRE ÉPISTÉMOLOGIQUE DE LA RECHERCHE.....	101
---	-----

SECTION 2 LES CHOIX MÉTHODOLOGIQUES.....	111
--	-----

SECTION 3 LA RECHERCHE QUANTITATIVE AUPRÈS D’AUTRES COLLECTIVITÉS.....	133
--	-----

PARTIE II : RÉSULTATS DE LA RECHERCHE, DISCUSSION ET IMPLICATIONS MANAGERIALES	135
CHAPITRE 4 : RÉSULTATS DE LA RECHERCHE	137
SECTION 1 UNE ÉTUDE PRÉLIMINAIRE DES TENSIONS DE RÔLE PAR L'ANALYSE DES RAPPORTS D'AUDIT DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE	139
SECTION 2. L'HYBRIDATION À L'ORIGINE DE TENSIONS DE RÔLE ET DES DYSFONCTIONNEMENTS	163
SECTION 3 L'IMPACT SOCIO-ÉCONOMIQUE DES TENSIONS DE RÔLE	215
CHAPITRE 5 : DISCUSSION DES RESULTATS ET IMPLICATIONS MANAGERIALES	229
SECTION 1 ANALYSE ET DISCUSSION DES RÉSULTATS DE L'ANALYSE MIXTE.....	231
SECTION 2 LES PISTES POUR DÉPASSER LES TENSIONS DE RÔLE ENTRE LES ÉLUS ET MANAGERS FONCTIONNELS ET DÉVELOPPER UNE « GOUVERNANCE PARTENARIALE »	241
SECTION 3 LIMITES POLITIQUES ET PERSPECTIVES DE LA RECHERCHE EN TERMES DE FORMATION.....	279
SECTION 4 LES APPORTS DE LA RECHERCHE.....	285
CONCLUSION GENERALE	299
1 RÉPONSE À LA QUESTION DE RECHERCHE.....	299
2 CONTRIBUTION DE LA RECHERCHE.....	305
3 LIMITES ET PERSPECTIVES DE LA RECHERCHE.....	307
BIBLIOGRAPHIE	309
TABLE DES FIGURES	323
TABLE DES TABLEAUX.....	325
LEXIQUE	327
TABLE DES MATIERES	329
ANNEXES	333
RESUME	452

INTRODUCTION GÉNÉRALE

1. Contexte général de la recherche

Les collectivités territoriales depuis ces trente 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 C., 1991 ; Pollitt, 1993 et 2003). Dans un contexte de forte réduction budgétaire, il est nécessaire d'accroître les marges de manœuvre des gestionnaires publics pour leur permettre de mieux répondre, au moindre coût, aux attentes des citoyens et la fonction publique territoriale doit comme les autres fonctions publiques réaliser des économies. En effet, celle-ci 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 une augmentation de ses effectifs souvent liée à des transferts de compétences. Les structures organisationnelles des collectivités locales ont été modifiées passant d'une structure pyramidale à une forme plus horizontale avec une hybridation de la gouvernance (hybridation organisationnelle) qui passe d'une dualité hiérarchique à une relation tripartite avec une influence importante des parties prenantes secondaires (parties prenantes externes).

Afin de répondre au mieux aux attentes des citoyens, les collectivités territoriales ont dû développer et s'approprier des outils de gestion ou de management issus du privé tels que planification stratégique, démarche qualité, maîtrise des coûts, marketing territorial ou évaluation des politiques publiques territoriales. La mise en place et l'adaptation à ces nouveaux outils de gestion conduisent à une hybridation de la gestion publique des collectivités territoriales (hybridation institutionnelle).

Si cette appropriation de nouveaux outils traduit une hybridation de la gestion publique des collectivités territoriales, la relation élus/agents est souvent source de tensions au sein de ces organisations au sens de Katz et Kahn, 1978.

L'objectif de notre recherche est d'analyser les tensions de rôle vécues par les agents des collectivités territoriales sur l'implication dans leur travail et leurs responsabilités et d'étudier comment elles peuvent être dépassées, à partir d'une étude de cas réalisée au sein d'une mairie

(50 000 habitants) qui emploie 797 agents titulaires et stagiaires ainsi que 177 agents non titulaires.

L'observation des bilans sociaux au sein de cette collectivité révèlent une augmentation du taux de rotation et de l'absentéisme. En effet, de 2020 à 2022 de nombreux membres de l'encadrement quittaient l'organisation communale, soit par le biais de mutations, soit par des mises en disponibilité ou par des départs en retraite alors que des prolongations étaient possibles. Le taux de rotation au sein de la collectivité était au 31/12/2019 de 3,93 %¹, tandis que celui de la FPT était de 7,9 % au 31/12/2020². Ces départs sur 2,5 ans (suite à l'élection municipale) ont représenté la moitié des cadres A (18/37 personnes) et donc de l'encadrement supérieur et intermédiaire, soit un taux de rotation de 48,64 % sur une période de 30 mois ou 19,46 %/an (taux de rotation du personnel de la collectivité **3,93 %**³), déstabilisant l'organisation et entraînant la nomination sur des postes fonctionnels d'encadrement supérieur des personnes inexpérimentées avec des profils inadaptés pour ces postes nécessitant de nombreuses heures de formation afin d'acquérir les compétences nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. De plus nous avons constaté au sein de notre direction une forte rotation du personnel et que depuis la date de création du service en 2004 jusqu'à fin 2021, ce sont environ 80 personnes qui ont quitté le service en 18 ans pour un effectif de 20 agents. Cela représente une moyenne de 4,5 agents/an soit un **taux de rotation de 22,5 %**, alors que le taux de rotation du personnel de la collectivité était de **3,93 %**. Enfin, les bilans sociaux ont permis de constater que les taux d'absentéisme étaient plus importants que la moyenne nationale. En effet, au sein de la collectivité, l'absentéisme s'est élevé à 10,85 %⁴ au 31/12/2021, alors qu'au niveau national, selon l'enquête Sofaxis, le taux d'absentéisme⁵ dans les collectivités territoriales s'est élevé à 10,1 % ou 9,6 % (hors maternité) en 2021⁶.

Des interactions entre les structures et les comportements génèrent des dysfonctionnements sous forme de coûts et de performances cachés. Les dysfonctionnements sont « des écarts entre le fonctionnement souhaité et le fonctionnement constaté » (Savall et Zardet, 2010) et sont classés en six groupes : les conditions de travail, l'organisation du travail, la gestion du temps,

¹ Bilan social 2019

² Rapport 2022 sur l'état de la Fonction Publique -DGAFP

³ Bilan social 2019

⁴ Bilan social 2019

⁵ ⁵ Taux d'absentéisme : part des absences dans le temps de travail (exprimé en %). Mode de calcul : (nombre total de jours d'absences) x (5/7) / (effectif (867) x nombre de jours travaillés moyen par an et par agent soit 217)

⁶ Panorama de la société Sofaxis (groupe Relyens), qui repose sur l'analyse d'un échantillon de 451.000 agents affiliés à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), et employés dans 15.850 collectivités territoriales.

la communication-coordination-concertation, la formation intégrée et la mise en œuvre stratégique. Ces dysfonctionnements affectent la performance de l'entreprise et cette baisse de performance peut être évaluée au travers d'indicateurs qui sont : l'absentéisme, les accidents du travail, la rotation de personnel, la non-qualité et la sous-productivité directe.

Dans l'étude conduite en 2018 par les professeurs Henri Savall et Laurent Cappelletti⁷ pour le compte de l'Institut Sapiens, le coût caché de l'absentéisme au travail représente 108 milliards € soit 4,7 % du PIB **et le coût de l'absentéisme est de 6 200 € par salarié dans le secteur public.**

Notre thèse a pour objectif d'étudier les tensions de rôle vécues par l'encadrement des collectivités territoriales, leurs causes et les impacts financiers. Dans une visée prescriptive, la thèse se propose de réfléchir à des solutions pour dépasser les tensions de rôle et l'utilisation d'indicateurs afin de mesurer leurs variations.

2. Contexte/Problématique et hypothèses

L'hybridation de la gestion publique au sein des collectivités territoriales a été introduite en France avec les différentes réformes influencées par le courant du nouveau management public (NMP). Les lois de décentralisation de 1982 et de 1983 ont permis d'amorcer un mouvement de modernisation de l'administration publique en favorisant par le biais du principe constitutionnel, une autonomie et une liberté de gestion locale. L'État a procédé au transfert progressif de certaines compétences vers les collectivités territoriales. Ce transfert a entraîné une transformation de la structure organisationnelle des collectivités locales. On est passé ainsi d'une forme pyramidale à une forme plus horizontale, hybride avec trois ou quatre niveaux hiérarchiques. Cette transformation organisationnelle s'est accompagnée d'une évolution des pratiques de gestion dans les collectivités territoriales cherchant à améliorer la productivité et l'efficacité, tout en diminuant l'endettement et les impositions par une mise en concurrence avec plusieurs prestataires privés (Noguera, Scarazzini, 2024).

Les collectivités locales ont également développé des outils de gestion et de management du privé de type planification stratégique, mobilisation des RH, mise en place de démarche qualité de service, maîtrise des coûts, développement d'un marketing territorial et évaluation des

⁷ www.institutsapiens.fr/observatoire/le-cout-cache-de-labsenteisme-au-travail-108-milliards-e-2/

politiques publiques territoriales. Si cette appropriation de nouveaux outils traduit une hybridation de la gestion publique des collectivités territoriales, la relation élus/managers fonctionnels est souvent source de tensions au sein de ces organisations. L'objectif de cette recherche est d'analyser les tensions de rôles vécues par les agents des collectivités territoriales sur l'implication dans leur travail et leurs responsabilités et d'étudier comment elles peuvent être dépassées ?

L'hybridation dans les collectivités territoriales concerne des aspects organisationnels (passage d'une dualité hiérarchique à une relation tripartite, intervention des parties prenantes secondaires) et des aspects institutionnels (appropriation de nouveaux outils issus du privé).

Question de recherche

La question principale est de savoir :

Dans quelle mesure le développement d'une « gouvernance partenariale » au sein des collectivités territoriales peut contribuer à dépasser les tensions de rôles entre les élus et les managers fonctionnels ?

Les tensions de rôle entre l'encadrement et les élus au sein des collectivités territoriales entraînent une augmentation de coûts cachés.

La meilleure manière d'entamer un travail de recherche consiste à énoncer le projet sous la forme d'une question de départ. Le chercheur tente d'exprimer le plus exactement possible ce qu'il cherche à savoir, à élucider, à mieux comprendre. Selon G. Bachelard (1975) : « *toute connaissance est une réponse à une question. S'il n'y a pas eu de question préalable, il ne peut y avoir connaissance scientifique. Rien ne va de soi, rien n'est donné, tout est construit* »⁸

La question de départ sert donc de guide à la recherche et pour M. Beaud : « *Il n'y a pas de recherche sans questionnement* ».⁹

Si l'on considère la gouvernance des collectivités comme la « *Mise en œuvre d'un ensemble de dispositifs pour assurer une meilleure coordination des parties prenantes d'une organisation, chacune détenant une parcelle de pouvoir, afin de prendre des décisions consensuelles et de lancer des actions concertées* » (Fernandez A.,2018), les acteurs principaux que sont les élus,

⁸ Gaston Bachelard. La formation de l'esprit scientifique. 3^e éd, Paris, 1975, p.14

⁹ Michel Beaud. L'art de la thèse. Paris, La découverte, 2006, « Coll. Guides Grands Repères », p.11.

l'encadrement et le cabinet seront fortement mis à contribution. Pour Céline Desmarais et Claude Jameux (2004) « Dans les collectivités territoriales, l'influence de l'encadrement supérieur sur les décisions stratégiques et opérationnelles est de plus en plus manifeste. »

Dans la réalité, de nombreux rapports d'activité émanant de la Cour des comptes et de collectivités territoriales, évoquent un déficit de management à tous les niveaux qui se traduit par un manque de vision partagée, des lacunes dans la gestion des équipes d'agents liées à un manquement de compétences managériales de l'encadrement, un climat social qui s'est fortement détérioré, un manque d'implication des cadres et une insuffisance de pilotage stratégique et opérationnel des décisions, ce qui conduit à une gouvernance influencée par le leadership politique.

L'organisation des communes se caractérise par l'existence de deux filières : l'une politique et l'autre administrative. La nature hybride de l'organisation des communes, provoque une relation tripartite et une interaction des parties prenantes qui place les encadrants dans une situation très inconfortable, voire difficile. En effet, les filières politique et administrative arrivent à se court-circuiter. Cette politisation est impulsée par les élus afin de faire de l'administration un instrument plus malléable moins bureaucratique. Cette intégration se fait soit par le biais des Cabinets politiques, soit par des gestionnaires de confiance placés dans la hiérarchie administrative, ou par les élus eux-mêmes. Cette hybridation va générer des tensions de rôle, des dysfonctionnements et des coûts cachés.

L'hypothèse centrale et autres hypothèses

À la suite d'une revue de littérature, d'entretiens réalisés auprès de professionnels expérimentés afin de valider nos questionnements, nous avons constaté l'interaction de nombreux facteurs qui permettent de répondre à notre problématique de recherche. En conséquence, nous formulons l'hypothèse centrale suivante :

L'hypothèse centrale :

Dans les collectivités territoriales, les tensions de rôle entre les élus et l'encadrement génèrent des dysfonctionnements et des coûts cachés élevés surmontables par une méthodologie favorisant l'émergence d'une « gouvernance partenariale ».

L'hypothèse centrale se décline en 3 niveaux : hypothèses descriptives, explicatives et prescriptives.

L'hypothèse descriptive

Notre recherche nous permet de faire émerger l'hypothèses descriptive suivante :

Dans les collectivités territoriales, il existe des tensions de rôle entre l'encadrement et les élus et les dispositifs réglementaires existants n'arrivent pas à les surmonter.

L'hypothèse explicative

De l'hypothèses descriptive découle l'hypothèse explicative suivante :

L'hybridation organisationnelle avec le passage d'une dualité hiérarchique à une relation tripartite, ainsi que l'hybridation institutionnelle non aboutie, l'influence des parties prenantes externes (ou secondaires) amplifient les tensions de rôle telles que conflit de rôle, ambiguïté de rôle, surcharge de rôle ou incapacité de rôle favorisant ainsi les dysfonctionnements et l'augmentation des coûts cachés.

L'hypothèse prescriptive

Une meilleure collaboration entre le politique et l'administratif avec les attributions de chacun clairement définies évoluant vers une gouvernance partagée utilisant les aspects positifs de l'hybridation permettra de réduire les tensions de rôle. De plus, le respect des règles de la fonction publique, notamment celles en vigueur pour les marchés publics, pour la gestion ou dans la carrière des personnels devraient réduire la dépendance de l'encadrement à l'exécutif.

Une bonne articulation horizontale et verticale du management entre élus et managers fonctionnels permet de maîtriser les tensions de rôle et contribue au développement d'une gouvernance partenariale.

3. Objet et cadre théorique mobilisé

L'objet de la recherche est d'établir le lien entre les tensions de rôle, l'augmentation des coûts cachés et comment l'hybridation de la gouvernance, qui existe depuis de nombreuses années, peut, avec un passage d'une dualité hiérarchique à une relation tripartite et une influence des parties prenantes, exercer une influence sur les tensions de rôle. De plus, il apparaît important de comprendre les effets d'une hybridation institutionnelle non aboutie. Après avoir identifié les éléments qui pourraient atténuer l'ascendant du leadership politique sur le leadership d'expertise, évalué l'importance des coûts cachés générés par les tensions de rôle, et proposer de mesurer les variations de tensions de rôle à l'aide d'indicateurs issus de la théorie socio-économique, nous tenterons de proposer une solution du type management « Horivert » issue des travaux de Savall (1974) sur la théorie socio-économique.

Il semble néanmoins essentiel de préciser que dans la gestion des collectivités locales c'est bien l'élu qui fixe les objectifs qui souvent ont été définis dans son programme électoral et que chercher une gouvernance partenariale ne signifie pas remettre en cause le leadership politique, mais uniquement fluidifier les rapports élus/encadrement afin de mieux prendre en compte les contraintes administratives, juridiques et financières.

Le champ de la recherche concerne les collectivités territoriales (communes) et l'étude de ses acteurs principaux qui sont les élus (politiques) et l'encadrement (cadres administratifs ou techniques).

La France compte en 2023, 35 059 collectivités territoriales dont **34 945 communes** en France métropolitaine et Dom (**34 816 en France métropolitaine**, Corse comprise). Les communes constituent la majeure partie des collectivités territoriales. **Les élus** des collectivités territoriales sont au nombre de **494 598** et par rapport à 67 418 672 habitants (population municipale en vigueur en 2023, millésimée 2020)¹⁰ et ils représentent 0,73 % de la population. Au 31/12/2021, il y avait 1 977 200 employés dans la fonction publique territoriale (dont 34 700 contrats aidés). Si l'on considère que les encadrements supérieurs et intermédiaires sont composés de cadres A, ceux-ci représentent 12,4 % des effectifs soit environ 245 173¹¹ agents.

Notre activité professionnelle de directeur territorial (Cat A), directeur du stationnement payant et du port du canal et directeur de l'EPIC camping de la cité, nous a facilité la définition de notre sujet de recherche mais nous a surtout facilité l'accès à notre terrain de recherche. Notre

¹⁰ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres-2023>

¹¹ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres-2023>

positionnement dans l'encadrement supérieur (EPIC camping de la cité) et entre l'encadrement supérieur et intermédiaire au sein de la commune nous ont permis d'avoir l'accord du maire dans le cadre de notre recherche-intervention et une facilité d'accès aux encadrants pour réaliser l'enquête qualitative.

Le cadre théorique mobilisé pour la compréhension des tensions de rôles est celui développé par Katz et Kahn (1966).

La théorie des tensions de rôle (Katz et Kahn, 1978) est intéressante pour notre sujet car elle étudie les comportements sociaux et les 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. Nous trouvons 4 types de conflit de rôle :

- Conflit de rôle (conflit de rôle intra-émetteur, conflit de rôle inter-émetteurs, conflit inter rôle, conflit personne-rôle)
- Ambiguïté de rôle
- Surcharge de rôle
- Incapacité de rôle

Une présentation plus détaillée de cette théorie et son intérêt pour notre sujet seront présentés dans le chapitre 2.

Le cadre théorique a été complété par théorie socio-économique (Savall, 1974) afin de mesurer l'impact financier des tensions de rôle. Les tensions de rôle peuvent être des variables explicatives des dysfonctionnements constatés au sein d'une collectivité et génératrices de coûts cachés.

La théorie socio-économique des entreprises et des organisations, développée par H. Savall, présente un intérêt car elle repose sur deux postulats :

- Le facteur principal d'efficacité à court, moyen et long terme est le développement humain de l'entreprise
- Il existe dans toute entreprise, quel que soit son secteur d'activité et sa taille, des déperditions sociales, économiques et financières du fait de l'existence de dysfonctionnements liés à l'interaction entre les structures de l'entreprise et les comportements des hommes, ces interactions sont à rapprocher des tensions de rôles.

La théorie des parties prenantes (Freeman E., 1984) a également été mobilisée pour analyser la gouvernance des collectivités territoriales.

Pour Fernandez (2018), la définition de la gouvernance est la suivante : « *C'est la mise en œuvre d'un ensemble de dispositifs pour assurer une meilleure coordination des parties prenantes d'une organisation, chacune détenant une parcelle de pouvoir, afin de prendre des décisions consensuelles et de lancer des actions concertées* ».

S'agissant de gouvernance publique, pour sa part, Benoît RIGAUD (2012) dans le dictionnaire encyclopédique de l'administration publique (ENAP, 2012) la définit comme « *un domaine d'étude interdisciplinaire portant sur les relations de pouvoir entre les autorités publiques, la société civile et le marché, dans un contexte de transformation de l'aptitude des communautés politiques à se diriger légitimement et à agir efficacement.* »

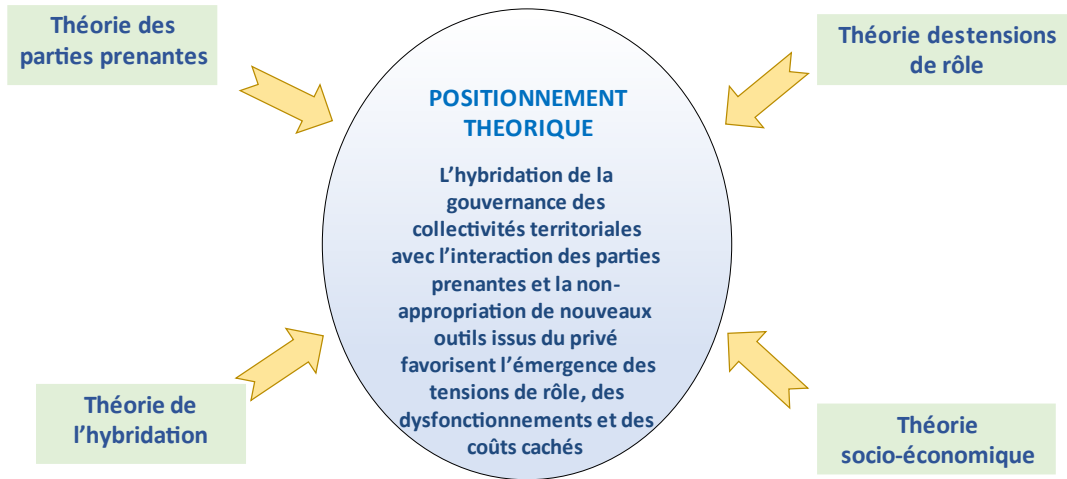
L'hybridation dans les collectivités territoriales est une approche qui combine à la fois des éléments du privé et du public afin d'améliorer l'efficacité, l'innovation et la qualité du service public et qui combine les avantages du privé (expertise et ressources) tout en préservant les valeurs et objectifs du secteur public.

Au sein des collectivités territoriales l'hybridation de la gestion peut être exprimée en deux dimensions principales :

- Structurelle ou organisationnelle (gouvernance et formes organisationnelles)
- Institutionnelle (nouvelles pratiques bureaucratiques, financières ou managériales issues du privé)

Enfin, la théorie de l'hybridation avec l'hybridation organisationnelle et institutionnelle sont étudiées. L'hybridation de la gouvernance (hybridation organisationnelle) avec un passage d'une dualité hiérarchique à une relation tripartite favorise le leadership politique et l'interaction des parties prenantes générant ainsi des tensions de rôle. L'hybridation institutionnelle (appropriation d'outils de gestion et de management issus du privé) avortée ou non aboutie, du fait d'un manque de formation ou la promotion de personnes sans les compétences pour les postes occupés, favorise aussi les tensions de rôle.

Figure 1 : théories mobilisées



4. Le périmètre de l'observation scientifique

Les principaux travaux réalisés sont une étude qualitative auprès des acteurs de la collectivité et une enquête quantitative auprès d'autres collectivités territoriales.

De nombreuses données secondaires ont permis de renforcer la base expérimentale : tels que les audits réalisés, des rapports de la Chambre régionale des comptes et les bilans sociaux.

Au sein de la fonction publique, trois types d'encadrement peuvent être définis :

- L'encadrement supérieur qui comprend les niveaux de direction en relation directe avec les instances de décisions et participant à l'évaluation des politiques publiques.
- L'encadrement intermédiaire qui comprend les niveaux de responsabilité des services fonctionnels et opérationnels, sans relation directe aux élus.
- L'encadrement de proximité dont les activités consistent à conduire et à contrôler conformément à une commande, à des prescriptions techniques, aux règles de santé et de sécurité au travail, un processus technique de réalisation d'une opération ou d'une procédure.

Dans notre recherche, nous intéresserons essentiellement à l'encadrement supérieur et intermédiaire qui sont les managers fonctionnels. **Le terme « cadre »** qui a été utilisé lors de nos entretiens et qui est repris dans notre recherche **correspond aux managers fonctionnels**.

Le périmètre concerne aussi les parties prenantes des collectivités territoriales. R. Edward Freeman (1984) définit la notion de parties prenantes comme « tout groupe ou individu qui peut affecter ou qui peut être affecté par la réalisation des objectifs de l'entreprise ».

On distingue selon A. Caroll, (1989) :

- Les parties prenantes « primaires » ou « contractuelles » qui concernent les acteurs en relation directe et déterminée contractuellement, avec l'entreprise et qui sont pour les collectivités territoriales : les élus, les membres du cabinet, l'encadrement supérieur, l'encadrement intermédiaire, l'encadrement de proximité et les salariés et fonctionnaires.

- Les parties prenantes « secondaires », « non contractuelles » ou « diffuses » qui regroupent les acteurs situés autour de l'entreprise envers lesquels l'action de cette entreprise se trouve impactée mais sans pour autant se trouver en lien contractuel. Nous trouverons pour les collectivités territoriales : l'État et autres collectivités, les réseaux, les usagers, touristes ou visiteurs, les habitants, les électeurs et les associations.

Ces parties prenantes ont des attentes différentes qui vont influencer le fonctionnement de la collectivité.

Structuration de la thèse

Notre thèse se présente de la façon suivante :

Sa structure se décompose en deux parties distinctes avec cinq chapitres.

La première partie avec trois chapitres traite du contexte de la recherche, des fondements théoriques et méthodologiques.

Le premier chapitre concerne la gouvernance des collectivités territoriales avec une analyse par les parties prenantes et la théorie d'hybridation.

Le deuxième chapitre traitera de la théorie des tensions de rôle pour une compréhension de la gouvernance des collectivités territoriales et de l'apport de la théorie socio-économique pour la mesure des impacts économiques.

Le troisième chapitre visera à définir le cadre épistémologique à appréhender la méthodologie de la recherche dans une approche constructiviste et à préciser les choix méthodologiques.

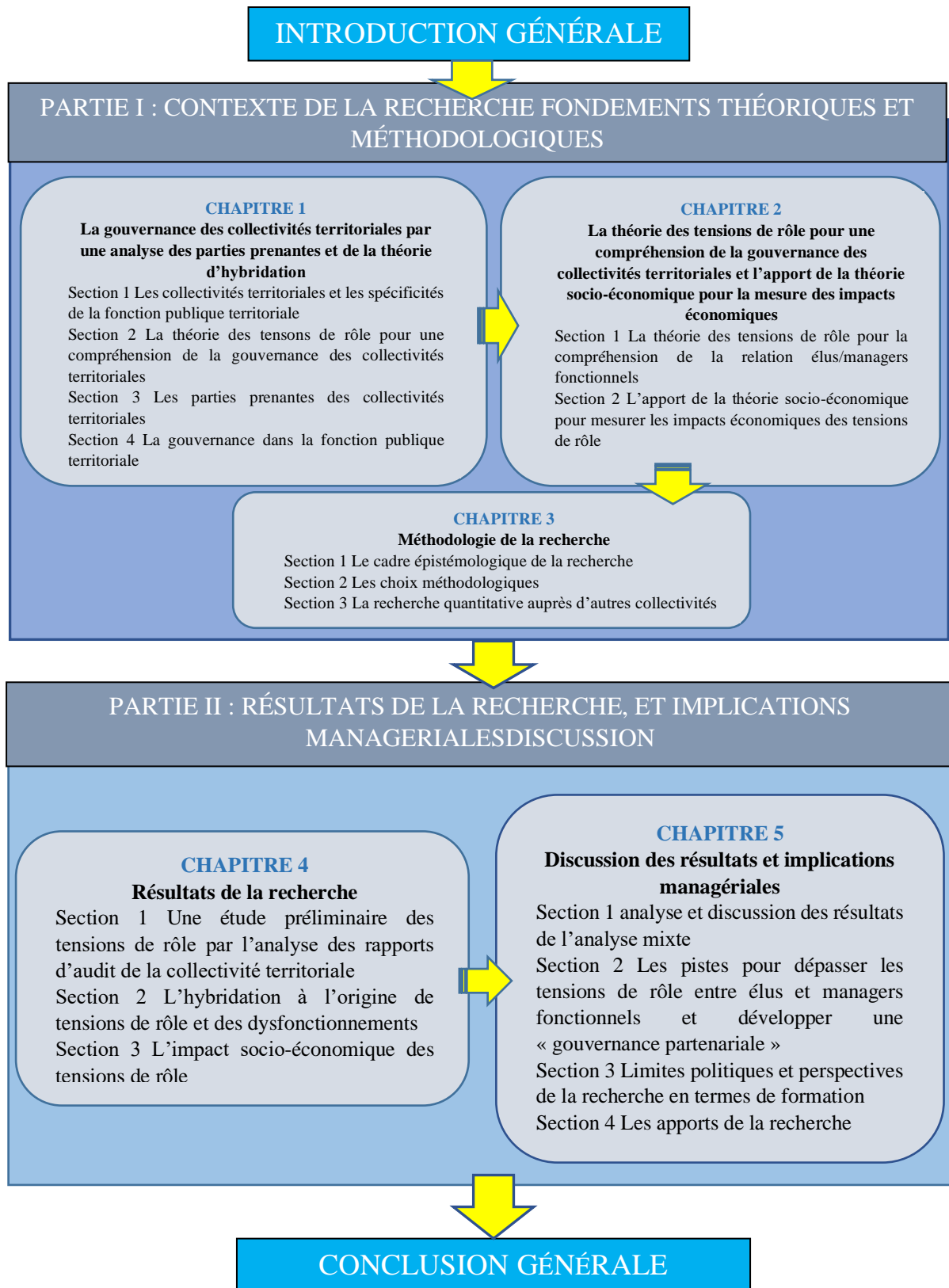
La deuxième partie avec deux chapitres traite des résultats de la recherche, de la discussion et des implications managériale.

Le quatrième chapitre présentera dans une première section une étude préliminaire des tensions de rôle par l'analyse des rapports d'audit de la collectivité territoriale. Dans une deuxième section l'hybridation à l'origine de tensions de rôle et des dysfonctionnements et la troisième section sera consacrée à l'impact socio-économique des tensions de rôle.

Le cinquième, dans une première section, analysera et discutera les résultats d'une analyse mixte, puis dans une deuxième section donnera des pistes pour dépasser les tensions de rôle entre les élus et les managers fonctionnels et développer une « gouvernance partenariale ». La troisième donnera les limites politiques et perspectives de la recherche en termes de formation tandis que la quatrième section montrera les apports de la recherche sur le plan théorique avec l'impact de l'hybridation sur les tensions de rôle, les apports méthodologiques et les apports potentiels pour les collectivités territoriales.

La structure de notre thèse se présente comme suit :

Figure 2 : structure de la thèse



PARTIE I : CONTEXTE DE LA RECHERCHE, FONDEMENTS THÉORIQUES ET MÉTHODOLOGIQUES

CHAPITRE 1 : LA GOUVERNANCE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES : UNE ANALYSE PAR LES PARTIES PRENANTES ET LA THEORIE D'HYBRIDATION.....31

Section 1 Les collectivités territoriales et les spécificités de la fonction publique territoriale.....33

Section 2 La théorie de l'hybridation pour la compréhension du nouveau management des collectivités territoriales.....49

Section 3 Les parties prenantes des collectivités territoriales.....57

Section 4 La gouvernance dans la fonction publique territoriale.....65

CHAPITRE 2 : LA THEORIE DES TENSIONS DE RÔLE POUR UNE COMPREHENSION DE LA GOUVERNANCE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET L'APPORT DE LA THEORIE SOCIO-ECONOMIQUE POUR LA MESURE DES IMPACTS ECONOMIQUES.....69

Section 1 La théorie des tensions de rôle pour une compréhension de la gouvernance des collectivités territoriales.....71

Section 2 L'apport de la théorie socio-économique pour mesurer les impacts économiques des tensions de rôle.....89

CHAPITRE 3 : MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE99

Section 1 Le cadre épistémologique de la recherche.....101

Section 2 Les choix méthodologiques.....111

Section 3 La recherche quantitative auprès d'autres collectivités.....133

CHAPITRE 1 : LA GOUVERNANCE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES : UNE ANALYSE PAR LES PARTIES PRENANTES ET LA THEORIE D'HYBRIDATION

Section 1 Les collectivités territoriales et les spécificités de la fonction publique territoriale.....	33
1.1 Les collectivités territoriales.....	33
1.2 La fonction publique territoriale.....	37
1.3 L'encadrement des collectivités territoriales.....	47
Section 2 La théorie de l'hybridation pour la compréhension du nouveau management des collectivités territoriales.....	49
2.1 Le nouveau management public des collectivités territoriales.....	49
2.2 L'apport de la théorie de l'hybridation.....	51
Section 3 Les parties prenantes des collectivités territoriales.....	57
3.1 Les parties prenantes primaires ou internes.....	59
3.2 Les parties prenantes secondaires ou externes.....	63
Section 4 La gouvernance dans la fonction publique territoriale.....	65

CHAPITRE 1 : LA GOUVERNANCE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES : UNE ANALYSE PAR LES PARTIES PRENANTES ET LA THEORIE D'HYBRIDATION

Après avoir présenté le contexte des collectivités territoriales, la gouvernance et le Management Public, ce chapitre propose de présenter le corpus théorique de nos travaux de recherche. Les ancrages théoriques permettent d'affiner les hypothèses que la recherche-intervention pourra confirmer. Pour la compréhension de notre problématique, nous avons effectué en premier lieu une analyse par les parties prenantes et la théorie de l'hybridation.

Section 1. Les collectivités territoriales et les spécificités de la fonction publique territoriale

La gouvernance des collectivités territoriales a évolué ces dernières années en raison de la décentralisation et du New Management Public et afin de définir cette gouvernance il apparaît important de définir les collectivités territoriales, la fonction publique, l'encadrement, le Management Public, l'hybridation et les parties prenantes.

1.1 Les collectivités territoriales

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.

Les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public distinctes de l'État qui bénéficient à ce titre d'une autonomie juridique et patrimoniale. 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 loi¹². Elles ne possèdent que des compétences administratives, ce qui leur interdit de disposer de compétences étatiques, comme édicter des lois ou des règlements

¹² 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 »

autonomes, bénéficiant d'attributions juridictionnelles ou de compétences propres dans la conduite de relations internationales.

La gestion des collectivités est assurée par des conseils ou assemblées délibérantes élus au suffrage universel direct, et par des organes exécutifs qui peuvent ne pas être élus.

C'est la loi qui détermine leurs compétences, et non les collectivités elles-mêmes. Le législateur ne doit pas méconnaître le principe de leur libre administration et les priver de ce que le Conseil constitutionnel qualifie d'attributions effectives ou de compétences propres, sans en donner pour autant une liste.

Afin de les distinguer des établissements publics, y compris ceux gérant les différentes coopérations locales, les collectivités territoriales bénéficiaient depuis 1982 d'une compétence générale leur permettant de prendre en charge toute affaire d'intérêt local, à l'instar des communes qui en disposent depuis la loi municipale de 1884. Cette clause de compétence générale a été supprimée pour les départements et les régions par la loi NOTRe¹³

La collectivité étudiée est une commune (47 854 habitants – INSEE 01/01/2023) qui est la collectivité administrative de « base » ou de proximité. C'est également la plus ancienne et probablement la plus identifiée par les administrés. Les communes sont régies par le titre XII de la Constitution de 1958 et la deuxième partie du code général des collectivités territoriales. C'est la loi du 14 décembre 1789 qui a érigé en communes "toutes les communautés d'habitants" (paroisses, villages, bourgs, villes) existant au moment de la Révolution française. Ceci explique le nombre important de communes en France.

¹³ Loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe)

Au 1^{er} janvier 2023 on dénombrait :

34 816 communes en France métropolitaine (Corse comprise)
34 945 communes en France métropolitaine et DOM
129 dans les départements et régions d'outre-mer (Mayotte comprise)
83 autres, dans les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie
84,4 % des communes ont **moins de 2 000 habitants et représentent 22,4 % de la population (France métropolitaine et DOM)**
42 communes ont une population **supérieure à 100 000 habitants (France métropolitaine et DOM)**
87 communes de 50 000 à 99 999 habitants (France métropolitaine et DOM)
151 communes en France métropolitaine et DOM ont une population comprise entre 30 000 et 49 999 habitants
95 conseils départementaux (dont 2 outre-mer)
14 conseils régionaux (dont 2 outre-mer)
5 collectivités à statut particulier (collectivité de Corse, Métropole de Lyon, Martinique, Guyane et département de Mayotte)
1 254 groupements de communes à fiscalité propre
8 777 syndicats
1 977 200 (dont 1 446 800 fonctionnaires) agents dans les collectivités territoriales au 31/12/2021
1 117 600 employés dans les communes et établissements communaux (CCAS, caisse des écoles et communes associés)

Source : DGCL - <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres-2023>

Dans la strate de 30 000 à 100 000 habitants, nous trouvons 238 communes (en France métropolitaine et DOM) et les frais de personnels représentent en moyenne 57,7 %¹⁴ du coût de fonctionnement.

Les communes connaissent une organisation administrative unique, quelle que soit leur taille. Depuis la loi municipale de 1884, elles sont administrées par un conseil municipal dont les membres sont élus au suffrage universel direct pour six ans.

¹⁴ Source : AMF, Banque des Territoires, la banque postale (16/11/2021) – données 2020

Les conseillers des communes de moins de 1 000 habitants sont élus au scrutin plurinominal majoritaire à deux tours avec possibilité de créer une liste qui pourra subir un panachage. Les conseillers des communes de plus de 1 000 habitants sont élus via un scrutin de liste proportionnel bloqué à deux tours avec prime majoritaire de 50 %.

Le conseil élit en son sein un maire chargé de préparer et d'appliquer les décisions du conseil, et qui dispose de compétences propres. Le maire est assisté d'un ou de plusieurs adjoints, qui peuvent recevoir des délégations.

Il y a en France 494 598¹⁵ conseillers municipaux (maires inclus) dont 26,3 % sont retraités ou sans activités professionnelles.

La loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires a étendu aux communes de 1 000 habitants et plus l'élection au scrutin de liste paritaire (alternance stricte hommes/femmes) qui s'appliquait auparavant aux communes de 3 500 habitants et plus. Cette obligation se traduit au 1er janvier 2023 par un taux de féminisation de 48,1 % dans les communes de plus de 1 000 habitants. Le taux de féminisation des conseillers départementaux est quant à lui de 50,1 %, traduisant l'obligation de présenter des binômes mixtes (hommes, femmes) de candidats. Celui des conseillers régionaux et territoriaux est de 48,2 %.

Le taux de féminisation des maires est de 21,3 % dans les communes de moins de 500 habitants. Il diminue avec la taille de la commune, jusqu'à la strate de 30 000 à 100 000 habitants (16,4 %) ; il augmente à nouveau pour les communes de 100 000 habitants ou plus (23,8 %). 20,4 % des maires sont des femmes.¹⁶

Le maire est l'organe exécutif de la commune (collectivité décentralisée), et il est par ailleurs le représentant de l'État dans la commune (circonscription déconcentrée). Au titre de cette seconde fonction, il gère l'état civil, organise les élections et a la qualité d'officier de police judiciaire. On dit qu'il connaît un "dédoublage fonctionnel".

Les communes bénéficient de la compétence générale pour gérer toute affaire d'intérêt communal, ce qui n'empêche pas que de nombreuses lois leur confèrent des compétences identifiées dans les domaines les plus variés : urbanisme et maîtrise des sols (plan local d'urbanisme – sous réserve de la compétence des établissements publics de coopération intercommunale et des métropoles –, délivrance des permis de construire) ; logement ; aide

¹⁵Source : DGCL. Données : ministère de l'Intérieur, bureau des élections et des études politiques (répertoire national des élus, février 2023) ; Insee, enquête Emploi 2020.

¹⁶ Source : DGCL. Données : ministère de l'Intérieur, bureau des élections et des études politiques (répertoire national des élus, février 2023).

sociale (au travers notamment des centres communaux d'action sociale, CCAS) ; gestion des écoles élémentaires et maternelles ; culture et patrimoine ; tourisme et sport (campings, équipements sportifs, offices de tourisme)...

La loi du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a supprimé la clause générale de compétence pour les départements et les régions, ne la conservant qu'au seul bénéfice des communes¹⁷. Désormais, la loi énumère précisément les compétences dévolues aux départements et aux régions et le champ de compétences des communes a diminué au profit de l'intercommunalité. Lorsque l'on parle des collectivités territoriales, on pense aux élus mais aussi aux agents qui travaillent pour ces collectivités. Il est donc important de comprendre la fonction publique territoriale.

1.2 La fonction publique territoriale

La fonction publique avec la fonction publique d'État (FPE), la fonction publique territoriale (FPT) et la fonction publique hospitalière (FPH) comptent au 31/12/2021¹⁸, 5 665 000 agents. La FPT avec 1 977 200 agents (1 446 800 titulaires, 436 800 contractuels, 34 700 contrats aidés et 59 000 autres statuts tels que collaborateurs de cabinets, apprentis, assistantes maternelles), se trouve au niveau des collectivités territoriales, au plus proche des usagers, et les agents sont en contact direct avec les élus contrairement aux 2 autres versants de la fonction publique. Il est donc important de connaître le cadre juridique de la FPT (1.2.1.), ses personnels (1.2.2.), la carrière des agents (1.2.3.), les institutions et les organes locaux de participation (1.2.4.) et les conséquences de la loi du 6 août 2019 (1.2.5)

121 Le cadre juridique de la Fonction Publique Territoriale

La réforme du droit de la fonction publique à la Libération est marquée par la loi du 19 octobre 1946, portant statut général des fonctionnaires de l'État.

Le statut des fonctionnaires communaux date du 28 avril 1952.

¹⁷ Article L2121-29 du CGCT : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Il donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements, ou qu'il est demandé par le représentant de l'Etat dans le département. Lorsque le conseil municipal, à ce régulièrement requis et convoqué, refuse ou néglige de donner avis, il peut être passé outre. Le conseil municipal émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local ».

¹⁸Source : DGCL - <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres-2023>

Mais ce n'est qu'en 1983 que la fonction publique comprend explicitement des catégories de fonctionnaires autres que ceux de l'État.

Le tableau ci-dessous reprend l'organisation de la fonction publique telle que définie par la loi du 13 juillet 1983.

Tableau 1 : organisation de la fonction publique (hors contrats aidés)

Fonction Publique d'Etat 2,519 millions d'agents	Fonction Publique Territoriale 1,943 millions d'agents	Fonction Publique Hospitalière 1,213 millions d'agents
Titre I : loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires		
Titre II : loi n°84-54 du 26 janvier 1986 Dispositions statutaires relatives à la Fonction Publique d'Etat Textes réglementaires généraux Décrets portant statuts particuliers des corps	Titre III : loi n°84-54 du 26 janvier 1984 Dispositions statutaires relatives à la Fonction Publique Territoriale Textes réglementaires généraux (ex : aptitude physique, détachement, concours, formation...) Décrets portant statuts particuliers des cadres d'emplois	Titre IV : loi n°86-33 du 09 janvier 1986 Dispositions statutaires relatives à la Fonction Publique Hospitalière Textes réglementaires généraux Décrets portant statuts particuliers des corps

La loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires constitue le titre I du statut général et s'applique à tous les agents.

La loi du 26 janvier 1984 organise les dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (FPT) et constitue le titre III du statut.

Cette loi a été modifiée par celle du 19 février 2007, afin d'adapter le statut à l'approfondissement de la décentralisation et aux évolutions des collectivités territoriales, du fait notamment de l'essor de l'intercommunalité

La fonction publique territoriale, c'est avant tout plus de 38 000 employeurs territoriaux dont environ 35 000 maires et présidents d'EPCI. C'est aussi presque 2 millions d'agents dont près d'1,1 million dans le bloc communal.

Les employeurs territoriaux sont : **les collectivités territoriales** (les communes, les départements et les régions), **les établissements publics à caractère administratif liés aux collectivités** (centre communal d'action sociale, caisse des écoles ou établissements publics de coopération intercommunale : syndicats de communes, communautés de communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération, métropoles), **les établissements publics à caractère industriel et commercial** (gestion du stationnement, gestion d'un camping, d'un office de tourisme ...), **les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)**, **les offices publics de l'habitat (OPH)** dont une partie de leur personnel relève de la FPT, **les caisses de crédit municipal** qui sont à la fois des établissements publics communaux et des entreprises de nature bancaire, **les établissements publics** créés spécifiquement pour la mise en œuvre du statut de la fonction publique territoriale (Centre national de la fonction publique territoriale et centres départementaux et interdépartementaux de gestion), **et la Ville de Paris** est une collectivité unique à statut particulier. Le personnel de la Ville de Paris est bien compris dans le champ de la fonction publique territoriale mais fait l'objet d'un régime fortement dérogatoire et totalement spécifique.

La vie administrative d'un fonctionnaire ne dépend pas de l'emploi qu'il occupe, mais du statut qui lui est dévolu par la loi et le règlement. Ainsi, selon le cadre d'emplois, il détient un grade (soit d'entrée après nomination, soit d'avancement). Son cadre d'emplois : « Ensemble de fonctionnaires soumis au même statut particulier, titulaire d'un grade leur donnant vocation à occuper un ensemble d'emplois » (loi du 13 juillet 1987, modifiant celle de 1984), définit un ou des emplois correspondants. Son employeur, en fonction des besoins du service, l'affecte à l'un de ces emplois. C'est ce que recouvre le principe de dissociation du grade et de l'emploi inhérent à une fonction publique de carrière. À l'inverse, dans une fonction publique d'emploi (Royaume-Uni, USA...), un agent ne détient pas de garantie de carrière et dépend uniquement de l'autorité qui le nomme et de l'avenir de son emploi.

Les cadres d'emplois regroupent les agents de trois catégories :

- A : direction, conception, encadrement et expertise (12,4 % des effectifs de la FPT en 2021), recrutement par concours au niveau Bac + 3,

- B : application rédaction et encadrement (11,9 %), recrutement par concours au niveau Bac et Bac + 2
- C : exécution (74,7 %), recrutement au 1^{er} grade sans concours ou par concours niveau CAP, BEP.
- Catégorie indéterminée : 1 %

Le taux de féminisation est élevé (61,3 %).

Elle se différencie des deux autres versants de la fonction publique par une surreprésentation d'agents d'exécution.

123 La carrière des agents territoriaux

La carrière de l'agent est rythmée par plusieurs éléments qui sont :

- La notation et l'évaluation ;
- L'avancement ;
- La promotion interne ;
- Le changement de cadre d'emploi ;
- La formation professionnelle et continue ;
- La mobilité

L'exécutif (le maire ou le président) n'est pas le seul acteur en charge de la politique RH. Il la partage avec l'organe délibérant (le conseil municipal ou le conseil communautaire...).

Ce dernier vote les crédits budgétaires, arrête les effectifs, valide l'organigramme et encadre les conditions générales de travail (temps de travail, primes...). En revanche, l'exécutif, dans le cadre ainsi défini par son assemblée, nomme et met fin aux fonctions des agents. Il met en œuvre les règles relatives aux conditions d'emploi : l'organisation des services en matière de temps de travail, la formation, l'évaluation, l'attribution individuelle des primes et indemnités... Pour un grand nombre de ces décisions collectives et/ou individuelles, l'exécutif s'appuie sur les avis des instances du dialogue social que sont : la commission administrative paritaire, la commission consultative paritaire, le comité technique et le CHSCT, ces deux derniers appelés à devenir le comité social territorial. L'exécutif veille également à entretenir un dialogue nourri avec les organisations syndicales.

En fonction du nombre d'agents employés, certains employeurs publics relèvent obligatoirement du centre de gestion territorialement compétent pour la gestion de ces instances. Il est possible pour certains de s'appuyer sur le centre de gestion dans l'assistance

RH quand la collectivité n'a pas la possibilité d'être dotée d'un service et d'une expertise dédiés en interne.

L'assemblée délibérante, en matière de ressources humaines, joue un rôle important. Elle crée et supprime les emplois par l'ouverture des crédits budgétaires qui sont inscrits au tableau des effectifs, vote l'organigramme, le plan de formation, le règlement intérieur en matière de temps de travail, les crédits au titre du régime indemnitaire et les modalités d'attribution et autorise le maire à signer des conventions ou contrats liés à la gestion des personnels (chômage, assurance statutaire, etc.).

L'exécutif (l'autorité territoriale) est le chef de l'administration communale ou intercommunale. À ce titre, il organise les services et veille aux conditions de travail, procède aux nominations, veille aux conditions d'exercice des fonctions, garantit et veille au déroulement de carrière et procède à la radiation des agents.

124 Les institutions et organes locaux de participation

Les institutions de la fonction publique territoriale

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) est un organisme paritaire composé de 40 membres (20 représentants des collectivités territoriales et 20 des organisations syndicales de fonctionnaires), il est l'instance représentative de la FPT, d'après la loi du 19 février 2007 modifiant celle du 26 janvier 1984. La loi de 2007 élargit ses compétences. Il est consulté par le Gouvernement sur la politique salariale et l'emploi public, il donne son avis sur les projets d'ordonnances relatifs à la FPT et il remplit une mission d'étude et de traitement statistique relatifs à la FPT.

Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) est un établissement public unique, paritaire et déconcentré, doté de la personnalité morale et d'organes de représentation propres, ainsi que de l'autonomie financière. D'après la loi du 26 janvier 1984 modifiée par la loi du 19 février 2007, il remplit plusieurs missions dont la gestion de la formation professionnelle des agents, la mise en œuvre des procédures de reconnaissance de l'expérience professionnelle et l'organisation de certains concours (ex : catégorie A) et examens de la FPT

Les centres de gestion (CDG) sont des établissements publics à caractère administratif et gérés par des élus des collectivités, ces centres sont départementaux, à l'exception de la région parisienne avec le Centre Interdépartemental de Gestion (CIG) de la grande couronne de la région d'Île-de-France. Ils ont pour spécialité la gestion du personnel territorial et regroupent

obligatoirement les collectivités et leurs établissements employant moins de 350 agents et, de façon facultative, toute autre collectivité qui le souhaite.

Les organes locaux de participation

En tant qu'employeur, l'exécutif local organise les relations avec les représentants du personnel. Les organisations syndicales constituent le premier jalon de concertation et de négociation. Elles disposent, par ailleurs, du monopole de la représentation des agents de la collectivité à l'occasion des élections professionnelles qui se déroulent tous les 4 ans. Les textes législatifs et réglementaires listent les situations individuelles et collectives qui doivent faire l'objet d'une concertation préalable à une décision avec les représentants du personnel et les instances dans lesquelles elle se déroule. La création d'instances du dialogue social en interne a eu pour but de faire participer les fonctionnaires à la gestion de la fonction publique territoriale et à la gestion de leur propre carrière. Elles étaient au nombre de quatre antérieurement à la loi du 6 août 2019 : les commissions administratives paritaires (CAP), la commission consultative paritaire (CCP), le comité technique (CT), et le comité d'hygiène et de sécurité (CHSCT). Elles ont toutes une vocation consultative obligatoire dans les cas prévus par la loi et les règlements. Toutes ces instances sont composées d'élus désignés par l'autorité et de représentants du personnel élus. Il est important de noter que la consultation de ces instances est obligatoire mais que l'autorité territoriale n'est pas obligée de suivre les avis. **Ces organes permettent aux représentants syndicaux de s'exprimer, mais c'est bien l'exécutif qui décide.**

Les commissions administratives paritaires (CAP) sont régies par les articles 28 et suivants de la loi de 1984, et par les décrets du 17 avril 1989 et du 14 septembre 1995 modifiés. Elles sont obligatoirement consultées pour ce qui concerne la carrière des agents à titre individuel (avancement, promotion interne, notation, sanctions, refus de titularisation...), le détachement, la disponibilité et elles sont présidées soit par le président du centre de gestion (pour les collectivités affiliées), soit par l'autorité territoriale.

Les commissions consultatives paritaires (CCP) sont des instances consultatives compétentes à l'égard des agents contractuels de droit public. Elles sont consultées pour les questions d'ordre individuel concernant les personnels contractuels (questions relatives aux licenciements intervenant à l'expiration de la période d'essai, aux sanctions disciplinaires autres que l'avertissement et le blâme, etc.). L'avis préalable de la CAP est supprimé en cas de mutation interne et de transferts d'agents entre collectivités dès le 1er janvier 2020.

Les comités techniques (CT) sont régis par les articles 32 et suivants de la loi de 1984, et par les décrets du 30 mai 1985, 17 avril 1989 et 14 septembre 1995. Le décret n°2011-2010 du 27

décembre 2011, pris en application de la loi n°2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social, modifie le décret n°85-665 du 30 mai 1985 relatif aux comités techniques paritaires. Un CT est obligatoirement constitué dans chaque collectivité ou établissement public employant au moins cinquante agents et, sous certaines conditions, dans les centres de gestion et dans les services dont la nature ou l'importance le justifie. Il est consulté sur les questions d'ordre général et collectif concernant l'organisation et le fonctionnement des services, le plan de formation, les conditions de travail, la durée du travail, les problèmes d'hygiène et de sécurité.

Les comités d'hygiène et de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) sont régis par l'article 33 de la loi de 1984 et le décret du 10 juin 1985, modifiés par les décrets du 16 juin 2000 et du 13 septembre 2005. Le CHSCT émet des avis obligatoires sur les règlements et consignes en matière d'hygiène et de sécurité, la médecine préventive, sur le programme annuel de prévision des risques professionnels. Il est créé par l'organe délibérant après avis du CTP. Le CTP assure cette fonction lorsqu'il n'y a pas de CHSCT.

125 Les conséquences de la loi du 6 août 2019

La loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 peut se décliner autour de 5 axes :

Axe 1 : Promouvoir un dialogue social plus stratégique dans le respect des garanties des agents publics

Axe 2 : Développer les leviers managériaux pour une action publique plus réactive et plus efficace

Axe 3 : Simplifier et garantir la transparence et l'équité du cadre de gestion des agents publics

Axe 4 : Favoriser la mobilité et accompagner les transitions professionnelles des agents publics dans la fonction publique et le secteur privé

Axe 5 : Renforcer l'égalité professionnelle dans la fonction publique

Mais cette loi qui favorise le recours aux contractuels, semble être un premier pas vers la disparition du statut de fonctionnaire. **Sous couvert d'une amélioration, en modifiant le champ des compétences des organes locaux de décision, elle donne beaucoup plus de pouvoir aux politiques dans la gestion des carrières des agents.**

La loi du 6 août 2019 allège le champ de compétences des CAP. La commission administrative paritaire examinera principalement les décisions relatives aux périodes de stage, aux conditions de travail à temps partiel, aux licenciements en cas de non-réintégration après disponibilité, aux

révisions d'un compte rendu d'entretien professionnel, aux sanctions disciplinaires, aux licenciements pour insuffisance professionnelle, aux refus de démission. Les CAP n'examinent plus les décisions en matière d'avancement et de promotion à compter du 1er janvier 2021.

Jusqu'au 31 décembre 2020, les CAP connaissent les questions d'ordre individuel en matière d'avancement d'échelon, de grade et de promotion interne, où elles donnent leur avis avant l'établissement de la liste d'aptitude au titre de la promotion interne au choix.

À compter du 1er janvier 2021, la CAP n'a plus à connaître des décisions individuelles relatives à l'avancement et à la promotion interne. En conséquence les syndicats, s'ils sont associés à la mise en place de lignes directrices de gestion, ne seront plus consultés pour les décisions individuelles relatives à l'avancement et à la promotion interne.

Le pouvoir politique et l'influence des réseaux se trouvent ainsi renforcé dans la gestion de carrière des agents obligeant les agents ou les syndicats à intervenir f posteriori.

Le CT et le CHSCT ont disparu après les élections professionnelles de 2022 et **le comité social territorial (CST)** issu de la fusion des CT et des CHSCT a été créé.

La loi de 2019 crée, à l'instar de ce qui a été accompli dans le secteur privé par l'ordonnance n° 2017- 1386 du 22 septembre 2017 relative à la nouvelle organisation du dialogue social dans les entreprises et favorisant l'exercice et la valorisation des responsabilités syndicales, une instance unique, dénommée, « comité social territorial » dans la fonction publique territoriale, qui se substitue aux actuels CT et CHSCT, tout en permettant, dans certaines circonstances, d'instituer au sein du comité une formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail (FSSCT). La formation spécialisée sera obligatoire à partir d'un seuil de 200 agents employés par la collectivité ou l'établissement. En dessous de ce seuil, cette formation peut être créée par décision de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement concerné lorsque des risques professionnels particuliers le justifient.

En outre, les comités sociaux territoriaux devront notamment connaître des questions relatives « à l'accessibilité des services et à la qualité des services rendus » ; ainsi qu'à celles relatives « au télétravail, aux enjeux liés à la déconnexion et aux dispositifs de régulation de l'utilisation des outils numériques, à l'amélioration des conditions de travail et aux prescriptions légales y afférentes ».

La politique RH peut se définir comme les orientations que l'employeur porte pour permettre de mobiliser et développer au mieux un service public local répondant aux attentes des citoyens. Jusqu'à présent, cette politique RH ne faisait l'obligation d'aucune formalisation spécifique.

Les choses ont évolué depuis le 1er janvier 2021. En effet, la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique impose aux employeurs territoriaux une formalisation, à cette date, de leur politique RH dans le cadre d'un document intitulé « lignes directrices de gestion ». Ce document devra formaliser les orientations stratégiques de la politique RH de la collectivité dans toutes ses composantes.

Les lignes directrices de gestion sont arrêtées par l'autorité territoriale, après avis du comité technique puis à compter de 2023 du comité social territorial.

Les lignes directrices de gestion sont établies par l'autorité territoriale.

Elles peuvent comporter des orientations qui sont propres à certains services, cadres d'emplois ou catégories. Elles sont établies pour une durée pluriannuelle qui ne peut excéder six années. Elles peuvent faire l'objet, en tout ou partie, d'une révision en cours de période selon la même procédure. Elles doivent être rendues accessibles aux agents par voie numérique et, le cas échéant, par tout autre moyen.

La stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines définit les enjeux et les objectifs de la politique de ressources humaines à conduire au sein de la collectivité territoriale ou de l'établissement public, compte tenu des politiques publiques mises en œuvre et de la situation des effectifs, des métiers et des compétences. Les lignes directrices de gestion fixent, en matière de promotion et de valorisation des parcours :

1° Les orientations et les critères généraux à prendre en compte pour les promotions au choix dans les grades et cadres d'emplois ;

2° Les mesures favorisant l'évolution professionnelle des agents et leur accès à des responsabilités supérieures.

Un bilan de la mise en œuvre des lignes directrices de gestion en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels devra être établi annuellement, sur la base des décisions individuelles et en tenant compte des données issues du Rapport social unique. Il devra être présenté au comité social territorial compétent (au comité technique jusqu'au 1er janvier 2023).

1.3 L'encadrement des collectivités territoriales

Si dans une commune la définition d' élu ne pose pas de problème, il semble essentiel de définir ce que nous entendons par cadre ou encadrement.

Les différents types d'encadrement dans les collectivités territoriales sont définies par le référentiel management encadrement du 02/12/13 du répertoire métier du CNFPT.

Ce référentiel définit 3 types d'encadrement :

- Management/encadrement supérieur : « *L'encadrement supérieur comprend les niveaux de direction en relation directe avec les instances de décision, participant à l'évaluation des politiques publiques. Les activités du management supérieur concourent à la définition et à la mise en œuvre des orientations stratégiques de la collectivité et des modes de gestion dans une finalité de service public. Elles visent à superviser, arbitrer, organiser les moyens et ressources, à piloter et à adapter le projet d'organisation de la collectivité en déclinant les objectifs par directions et services.* »

- Management/encadrement intermédiaire : « *L'encadrement intermédiaire comprend les niveaux de responsabilité des services fonctionnels et opérationnels, sans relation directe aux élus. Les activités de management intermédiaire concourent à décliner les politiques publiques en planifiant les différentes ressources allouées, en pilotant des projets et opérations. Elles visent à optimiser les procédures, à contrôler et à évaluer l'emploi des ressources, à mobiliser et à faire évoluer sur un plan collectif les compétences professionnelles des agents.* »

- Management/encadrement de proximité : « *Les activités d'encadrement de proximité consistent à conduire et à contrôler conformément à une commande, à des prescriptions techniques, aux règles de santé et de sécurité au travail, un processus technique de réalisation d'une opération ou d'une procédure. Elles visent à planifier les tâches des équipes et des agents et à s'assurer de la qualité des services faits.* »

Ces trois niveaux d'encadrement induisent une zone de recouvrement entre chaque niveau et notamment entre le niveau supérieur et intermédiaire.

Dans le cadre de notre recherche nous étudierons les relations élus/managers fonctionnels (encadrement supérieur ou intermédiaire) et lorsque dans nos entretiens ou dans notre thèse nous évoquons les relations élus/cadres le mot cadre est entendu au sens manager fonctionnel. Si le champ de la gouvernance constitue notre champ principal de recherche, il faut néanmoins évoquer le champ du management public.

Section 2. La théorie de l'hybridation pour la compréhension du nouveau management des collectivités territoriales

2.1 Le nouveau management public des collectivités territoriales

Le nouveau management public (New Public Management, NPM), ou nouvelle gestion publique, est un ensemble de réformes inspirées du secteur privé, appliquées à la gestion du secteur public. Son objectif principal est d'améliorer l'efficacité et la performance des services publics en s'appuyant sur des principes tels que la décentralisation, la gestion axée sur les résultats, et la responsabilisation des gestionnaires publics.

Les collectivités territoriales, en tant que structures publiques locales (communes, départements, régions), ont été particulièrement touchées par cette approche. Les principaux liens entre le NPM et les collectivités territoriales sont les suivants :

- **Décentralisation et autonomisation** : Le NPM encourage une gestion plus autonome des entités publiques, notamment en réduisant la centralisation au profit d'une plus grande liberté d'action locale. Dans ce contexte, les collectivités territoriales ont gagné en autonomie, avec plus de responsabilités en matière de gestion budgétaire et de prestation de services locaux.
- **Rendement et efficacité** : Le NPM met l'accent sur l'efficacité, souvent mesurée par des indicateurs de performance. Les collectivités territoriales, sous l'influence de ces réformes, doivent désormais prouver leur efficacité dans la gestion des services publics locaux à travers des tableaux de bord, des audits de performance et une évaluation continue des politiques publiques.
- **Logique de marché et concurrence** : Dans certains cas, les collectivités territoriales se voient encouragées à externaliser certains services publics (gestion des déchets, transports, eau) à des entreprises privées dans une logique de concurrence, dans l'espoir de réduire les coûts et d'améliorer la qualité des services.
- **Réduction des coûts et optimisation des ressources** : Le NPM pousse les collectivités à rationaliser leurs dépenses, notamment par des fusions de services ou des mutualisations entre plusieurs collectivités (intercommunalités), dans le but de réduire les coûts et d'optimiser l'utilisation des ressources.
- **Gouvernance par objectifs** : Les gestionnaires publics des collectivités territoriales sont souvent tenus de suivre des objectifs clairement définis, avec des obligations de

résultats. Cela modifie la manière dont les élus et fonctionnaires locaux doivent penser et organiser la gestion des services publics.

En résumé, le New Public Management a profondément influencé la manière dont les collectivités territoriales sont gérées, en introduisant une approche plus flexible, axée sur la performance et empruntant des pratiques issues du secteur privé. Cependant, cette approche est parfois critiquée pour sa focalisation excessive sur l'efficacité économique au détriment de la qualité du service public et des valeurs démocratiques.

Le Management Public est la mise en œuvre de méthodes et de techniques visant à développer le pilotage de la décision publique. Comme cité précédemment, pour A. Bartoli (1997) le Management Public est : « *l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques visant à développer leurs performances générales et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation* ».

En revanche, pour L. Zampiccoli (2011), « *On peut alors s'interroger afin de déterminer s'il est pertinent de parler de management public ou de management(s) public(s) tant les concepts en présence apparaissent différents. Cette question a priori anodine est cependant lourde de conséquences. En effet, chaque approche du management public renvoie à une conception bien particulière des organisations publiques, de leur finalité et par voie de conséquence de la manière de les gouverner* ».

Si l'on se réfère à L. Zampiccoli (2011), après avoir défini le concept de management qu'il considère comme provenant de réflexions issues du privé, on peut définir le management comme « *la mise en œuvre de moyens humains et matériels d'une entreprise pour atteindre ses objectifs. Il correspond à l'idée de gestion et de pilotage appliquée à une entreprise ou une unité de celle-ci* »¹⁹.

Le terme management serait d'origine anglo-saxonne, mais proviendrait néanmoins d'un terme français du XV^e siècle, « mesnager » signifiant en équitation « tenir en main les rênes d'un cheval » qui lui-même viendrait de l'italien « maneggiare » et du latin « manus » : main. Pour sa part, L. Zampiccoli (2011) suppose qu'il dériverait de ménagement provenant de ménager signifiant : « *employer (un bien) avec mesure, avec économie* ».²⁰

Indépendamment de l'origine du mot management, « *une organisation publique doit être entendue à la fois comme une organisation (management des organisations publiques) et une institution (management du pouvoir politique) qui trouve sa vocation dans la mise en place de*

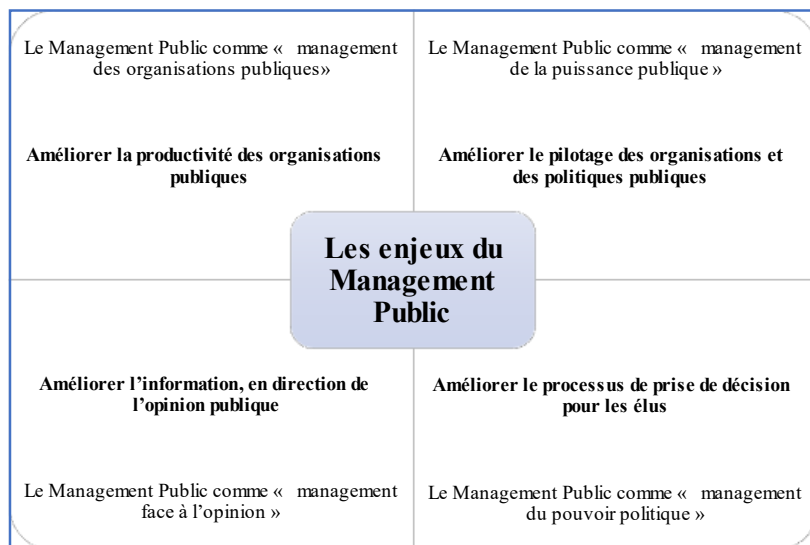
¹⁹ <https://fr.wikipedia.org/wiki/Management>

²⁰ <https://dictionnaire.lerobert.com/définition/ménager>

*politiques publiques (management de la puissance publique) dans le cadre d'une action légitime (management de l'opinion) ».*²¹

Le pilotage de ces différentes dimensions des organisations publiques est décrit dans la figure ci-dessous :

Figure 3 : typologie des différentes dimensions du pilotage des organisations publiques. (Source L. Zampiccoli (2011))



Cette typologie des différentes dimensions du pilotage des organisations publiques avec leurs enjeux nous amène à définir la théorie de l'hybridation.

2.2 L'apport de la théorie de l'hybridation

R. Boyer (1997), économiste, a introduit, en sciences humaines, en France, la notion d'hybridation.

Pour lui un modèle productif est : « un processus de mise en cohérence interne et pertinence externe des pratiques et dispositifs techniques, organisationnels et économiques des firmes visant à réduire les incertitudes du marché et du travail et susceptible de dégager des principes généraux s'appliquant sur des espaces géographiques variés et d'assurer une certaine prédictibilité de l'évolution de la firme au cours du temps au point de conduire à plusieurs

²¹ L. Zampiccoli, « Le management public : approches conceptuelles et enjeux de pilotage », *Gestion et Management Publics*, vol.9, Mai 2011.

configurations macro-économiques et sociétales ». Ensuite l'hybridation est un apprentissage organisationnel permanent et chaque hybridation est un modèle unique qui contrairement à l'imitation autorise la démarche essais-erreurs.

Et enfin il a classé les processus d'hybridation en cinq configurations reprises dans le tableau ci-après :

Tableau 2 : classement des processus d'hybridation

Processus d'hybridation	Description
Hybridation avortée	De mauvaises adaptations rendent difficile, voire impossible la diffusion d'un modèle productif considéré comme supérieur ou optimal
Hybridation comme extension et généralisation d'un principe productif « fort »	Le modèle se généralise et se répand avec succès tout en préservant son principe fondateur et en s'adaptant aux différents contextes locaux
Hybridation en quête des conditions institutionnelles à l'extérieur permettant le plein essor du modèle domestique	Pour se répandre encore plus, le modèle cherche d'autres espaces que son espace d'origine
Hybridation à la recherche d'un espace extérieur favorable à l'affirmation d'un modèle productif incompatible avec le contexte d'origine	Face aux difficultés à se généraliser dans le contexte d'origine, le modèle prospecte un espace extérieur pour assurer sa survie
Hybridation comme invention et conséquence de l'incompatibilité entre l'espace d'accueil et le principe du modèle	Face à la contradiction entre l'espace d'accueil et le modèle, l'hybridation peut amener le modèle à se transformer en une nouvelle configuration

Pour K. Lobre (2017) : « *l'hybridation est la mise en co-fonctionnement de deux ou plusieurs logiques au sein d'une organisation, pouvant conduire au succès comme à l'échec de cette organisation avec plusieurs scenarii possibles : le maintien de toutes les logiques, la*

suprématie de l'une d'entre elles sur les autres, ou la disparition de toute logique. L'hybridité correspondra à l'état de l'ensemble à un instant du temps, l'hybridation à l'incessant mixage des logiques ».

Pour Hae-Ok-Pyun (2013)²², Trois raisons principales ont favorisés l'hybridation sein des collectivités territoriales :

- La simultanéité de l'introduction du New Management Public et la naissance des collectivités territoriales a favorisé l'appropriation de nouveaux outils managériaux par celles-ci.
- Les lois de la décentralisation de 1982 et 1983 qui traduisaient la volonté publique de moderniser l'administration publique. Les transferts de compétences vers les collectivités locales ont changé l'organisation publique de l'Etat, très centralisatrice jusqu'aux années 1970 (Bodineau et Verpeaux, 1993), mais également d'affecté la structure organisationnelle des collectivités territoriales qui est passée d'une forme pyramidale à une forme plus flexible et horizontale avec trois ou quatre niveaux hiérarchiques (Lamarzelle, 2005).
- Les collectivités locales ont participé aux réformes en expérimentant. Les collectivités territoriales ont cherché à améliorer la productivité tout en diminuant l'endettement et les impositions par tous les moyens, notamment par la mise en concurrence et l'utilisation des outils de gestion du privé, l'intégration des techniques du management privé (la planification stratégique, la maîtrise de coût, la mobilisation des RH, le marketing public, l'évaluation de la politique publique territoriale) à tous les niveaux de son organisation (Marsaud, 1994 ; Lamarzelle, 1997).

Le concept d'hybridation dans la gestion publique ou les collectivités territoriales fait référence à l'utilisation de modèles mixtes ou combinés pour la prestation de services et la gouvernance. Il s'agit d'une approche qui combine des éléments provenant à la fois du secteur public et du secteur privé, dans le but d'améliorer l'efficacité, l'innovation et la qualité des services publics. L'hybridation dans la gestion publique vise à combiner les avantages des secteurs public et privé, en tirant parti de l'expertise et des ressources du secteur privé tout en préservant les valeurs et les objectifs du secteur public. Cependant, elle nécessite une gestion rigoureuse pour

²² Hae-Ok-Pyun, « Hybridation du New Public Management : cas de gestion des administrateurs territoriaux en France », *Management & Avenir* 2013/7 (N° 65), pages 32 à 47

assurer la transparence, la responsabilité et la protection des intérêts publics dans ces partenariats et arrangements.

Au sein des collectivités territoriales le concept d'hybridation de la gestion publique décrit la combinaison de différents modèles ou logiques de gestion et peut être exprimé en quatre dimensions :

- Structurelle ou organisationnelle (gouvernance et formes organisationnelles)
- Institutionnelle (nouvelles pratiques bureaucratiques, financières ou managériales issues du privé)
- Sociale (dynamique des interactions entre les différentes parties prenantes)
- Identitaire (construction et évolution des identités et des rôles des acteurs)

Dans le cadre des enjeux du Management Public, l'hybridation organisationnelle avec une dualité hiérarchique (qui existe depuis plusieurs décennies) peut permettre d'améliorer le processus de prise de décision par les élus, le pilotage des organisations et des politiques publiques ainsi que l'information en direction de l'opinion publique.

Pour sa part, l'hybridation institutionnelle, par la mise en place de techniques et procédures issues du privé, peut permettre d'améliorer la productivité des organisations publiques, le processus de prise de décision par les élus, le pilotage des organisations et des politiques publiques ainsi que l'information en direction de l'opinion publique. Quant aux hybridations sociales et identitaires, elles peuvent améliorer le processus de prise de décision par les élus.

Le tableau ci-après synthétise les apports de l'hybridation en fonction du type de Management Public.

Tableau 3 : synthèse des apports de l'hybridation en fonction du type de Management Public

Hybridation de la gestion publique	Enjeux du Management Public	Types de Management Public
Organisationnelle ou structurelle	<ul style="list-style-type: none"> - Améliorer le processus de prise de décision pour les élus - Améliorer le pilotage des organisations et des politiques publiques - Améliorer l'information en direction de l'opinion publique 	<ul style="list-style-type: none"> - « management du pouvoir politique » - « management de la puissance publique » - « management face à l'opinion »
Institutionnelle	<ul style="list-style-type: none"> - Améliorer la productivité des organisations publiques - Améliorer le processus de prise de décision pour les élus - Améliorer l'information en direction de l'opinion publique - Améliorer le pilotage des organisations et des politiques publiques 	<ul style="list-style-type: none"> - « management des organisations publiques » - « management du pouvoir politique » - « management face à l'opinion » - « management de la puissance publique »
Sociale	<ul style="list-style-type: none"> - Améliorer le processus de prise de décision pour les élus 	<ul style="list-style-type: none"> - « management du pouvoir politique »
Identitaire	<ul style="list-style-type: none"> - Améliorer le processus de prise de décision pour les élus 	<ul style="list-style-type: none"> - « management du pouvoir politique »

Dans le cadre de notre recherche, nous nous attacherons aux hybridations organisationnelles (au niveau de la gouvernance) et institutionnelle non aboutie (avec l'appropriation de nouveaux outils issus du privé). Il y a une quarantaine d'années, au nom de l'efficacité et de l'efficience, le New Public Management (NPM) recommandait d'introduire au sein des structures et procédures bureaucratiques du secteur public des principes inspirés du secteur privé. Le NPM s'est diffusé en modifiant, à des degrés divers, les structures et le fonctionnement des

administrations publiques, or dès 1983, Michel Berry, directeur du centre de recherche en gestion de l'école polytechnique indiquait que les instruments de gestion issus du privé n'étaient pas adaptés au public, tout comme Jean-Michel Plane qui considère que « *l'implémentation d'une gestion scientifique des organisations et des outils de management adaptés est le fruit de l'activité intense des ingénieurs-conseils qui semblent régner en maîtres sur le fonctionnement organisationnel. Une telle prédominance ne durera que quelque temps avant d'être elle-même mise en cause* »²³. En effet, les dysfonctionnements constatés semblent principalement se situer au niveau de la gouvernance, mais aussi des moyens mis en œuvre pour répondre à la commande politique. L'utilisation du management « Horivert » qui a fait ses preuves dans de nombreuses recherches-interventions qualimétriques et qui constitue à la fois une hybridation organisationnelle et institutionnelle, pourrait permettre de régler de nombreux dysfonctionnements.

²³ Plane J.M. (2012), « théorie et management des organisations », 3^{ème} édition, Dunod Paris

Section 3 Les parties prenantes des collectivités territoriales

On distingue selon A. Carroll, (1989) :

- Les parties prenantes « primaires » ou « contractuelles » qui concernent les acteurs en relation directe et déterminée contractuellement avec l'entreprise
- Les parties prenantes « secondaires », « non contractuelles » ou « diffuses » qui regroupent les acteurs situés autour de l'entreprise envers lesquels l'action de cette entreprise se trouve impactée mais sans pour autant se trouver en lien contractuel.

L'ensemble de ces définitions nous permet de définir les différentes parties prenantes d'une commune et surtout leurs attentes.

Les différentes parties prenantes ainsi que leurs attentes sont regroupées dans le tableau ci-après :

Tableau 4 : les parties prenantes d'une commune et leurs attentes

Parties prenantes (PP)		Attentes
Primaires (ou internes)	Élus	Élus par les habitants pour un mandat de 6 ans, ils disposent de ce délai pour réaliser leur programme électoral. Un de leur principal objectif est d'être réélus.
	Membres du Cabinet	Ils attendent une reconnaissance de leur rôle et un positionnement leur permettant d'influencer les décisions. Leur objectif est que la politique des élus soit mise en place afin de permettre qu'ils soient réélus et que leur poste soit renouvelé.
	Encadrement supérieur	Il attend que l'exécutif prenne en compte son expertise et de pouvoir participer au processus de prise de décision. Son objectif est de protéger les élus et d'obtenir un respect des règles et une efficacité du fonctionnement. Pour l'agent sur un poste fonctionnel, il espère que son poste sera renouvelé.
	Encadrement intermédiaire	Il attend une forme de reconnaissance de son travail et des moyens administratifs, financiers et juridiques afin d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés. De plus, il attend une définition claire de son rôle managérial et de son positionnement.
	Salariés Fonctionnaires Encadrement de proximité	Les salariés et l'encadrement de proximité attendent de leur employeur une reconnaissance tenant compte de leur compétence, de leur expérience et de leur implication. Ils souhaitent avoir un salaire convenable, des responsabilités, de bonnes conditions de travail et une évolution de carrière.
Secondaires (ou externes)	État Autres collectivités	Ils attendent que l'entreprise leur verse des impôts et des taxes et qu'elle respecte la réglementation et les lois. Ils sont aussi sensibles à la création d'emplois et à la préservation de l'environnement.
	Réseaux	Famille, amis, partenaires, ils attendent que leurs avis soient pris en compte et que leur influence favorise leurs intérêts.
	Usagers Touristes ou visiteurs	Ils attendent un service public efficace, des infrastructures adaptées, une offre touristique conséquente et de la sécurité
	Habitants Électeurs	Ils attendent de la collectivité un service public de qualité, une utilisation des deniers publics efficace et ils souhaitent que les programmes, pour lesquels ils ont élu des conseillers municipaux, soient réalisés.
	Associations	Ces organisations ont des attentes très variées : protection des consommateurs, respect de l'environnement, lutte contre l'exclusion, subventions...

La théorie des parties prenantes pour la collectivité étudiée offre l'avantage d'une prise en compte de l'hétérogénéité des parties en présence ainsi que la diversité de leurs intérêts. Les

conflits qui peuvent émerger entre acteurs provoquent des tensions et des dysfonctionnements qui nuisent aux relations et cela entraîne un blocage des mécanismes normaux de prise de décision et se diffusent comme une maladie inhérente au fonctionnement de l'organisation (Crozier et Friedberg, 1997).

Leurs interactions peuvent être coopératives ou conflictuelles, en fonction de leurs besoins, croyances, intérêts et préoccupations. En cas de conflit, différentes approches sont possibles : la collaboration/résolution de problèmes, la compétition, la fuite, l'abandon ou le compromis (Pruitt et Rubin, 1986).

3.1 Les parties prenantes primaires ou internes

Du fait de la nature hybride de l'organisation des communes, les filières politiques et administratives arrivent à se court-circuiter. La politisation de l'organisation impulsée par les élus tente de faire de l'administration un instrument plus malléable et moins bureaucratique. Elle se caractérise soit par le biais des Cabinets politiques impliqués dans la gestion courante, soit par des gestionnaires de confiance placés dans la hiérarchie administrative, ou par les élus eux-mêmes qui dirigent des services laissant un rôle d'exécutant aux directeurs en place. Or, du fait d'une politisation accrue, le recrutement de titulaires de la fonction publique pour occuper des postes de cadres n'est plus la règle et des contractuels ou des emplois de cabinet dirigent, de façon informelle, certains services.

Le rôle des élus et de l'encadrement

Les relations élus / encadrement dans les collectivités locales se caractérisent par la coexistence d'une double légitimité. Les élus, représentants de la population, élus sur un programme et des choix politiques, ont une légitimité politique, tandis que les fonctionnaires territoriaux, chargés de la mise en œuvre de ce programme, ont une légitimité administrative issue de leurs compétences. Dans toutes les collectivités cohabitent deux cultures différentes : celle des élus, regroupés au sein d'un collectif, qui ont en commun leur programme politique. Mais leurs différentes personnalités, courants politiques et compétences nécessitent management et arbitrage. Ce rôle est assuré par le maire, généralement tête de liste, qui structure l'organisation de son équipe en prenant en compte ces spécificités. L'administration, structurée autour d'un organigramme généralement pyramidal, qui a pour objectif premier de mettre en œuvre le projet politique et de mener à bien les missions quotidiennes. Ces missions quotidiennes sont assurées

sans nécessité d'un pilotage politique. La mise en œuvre des projets nécessite cependant une impulsion politique forte avec des enjeux communs aux deux cultures qui sont, la mise en œuvre du programme politique des élus, la garantie de la qualité du service public, la lisibilité du rôle et les actions de chacun et le respect du bon usage des deniers publics.

Dans une commune, le maire est le chef de l'exécutif et l'autorité territoriale à l'égard des agents territoriaux. Il assure notamment le recrutement du personnel communal, supervise l'évaluation des agents, veille au respect des règles d'hygiène et sécurité, et a le pouvoir d'initier les procédures de sanction disciplinaire. Ces prérogatives doivent être assurées en étroite relation avec le directeur général des services, qui est l'ultime cadre hiérarchique de l'administration. Le maire dispose d'un pouvoir de délégation de signature et de compétence²⁴. En l'absence de délégation du maire par arrêté, les élus n'ont aucun pouvoir décisionnel, ni d'instruction. Certains agents peuvent bénéficier de délégations de signature dans le cadre d'arrêtés du Maire. Il 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'action de la collectivité est menée en respectant des cadres réglementaires précis tels que le statut de la fonction publique, les règles des marchés publics, de la comptabilité publique, d'urbanisme et de fonctionnement des assemblées... L'administration est force de proposition afin que l'action des élus soit sécurisée sur le plan juridique et financier. Les agents de la Fonction Publique Territoriale ont en premier lieu une obligation de servir : quel que soit leur rang dans la hiérarchie, les agents sont responsables des tâches qui leur sont confiées. Ils doivent donc mettre en œuvre les décisions de leurs élus²⁵ (sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public).

Tout cela nous amène à voir l'organisation du fonctionnement des communes avec le passage d'une dualité hiérarchique à une relation tripartite.

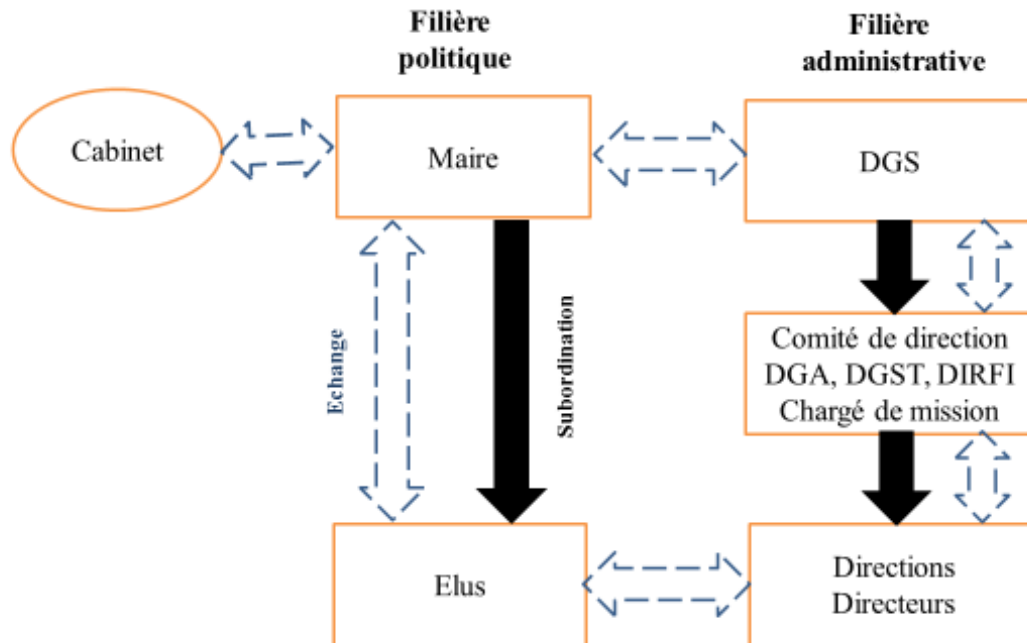
La figure ci-après présente l'organisation théorique des communes avec une dualité hiérarchique :

²⁴ Le rôle du leader est de bien faire fonctionner le système, d'éviter les interactions du Cabinet sur l'administratif et donc de rester sur une dualité hiérarchique et non pas une relation tripartite, de rappeler aux élus les rôles respectifs et qu'ils ne sont pas chef de service.

²⁵ Loi n°83-634 du 13/07/1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

Figure 4 : organisation des communes : dualité hiérarchique

Organisation des communes: dualité hiérarchique



À cette dualité hiérarchique, vient s'ajouter un troisième élément qui de facilitateur peut devenir perturbateur et créer des dysfonctionnements. Il s'agit des emplois de Cabinet.

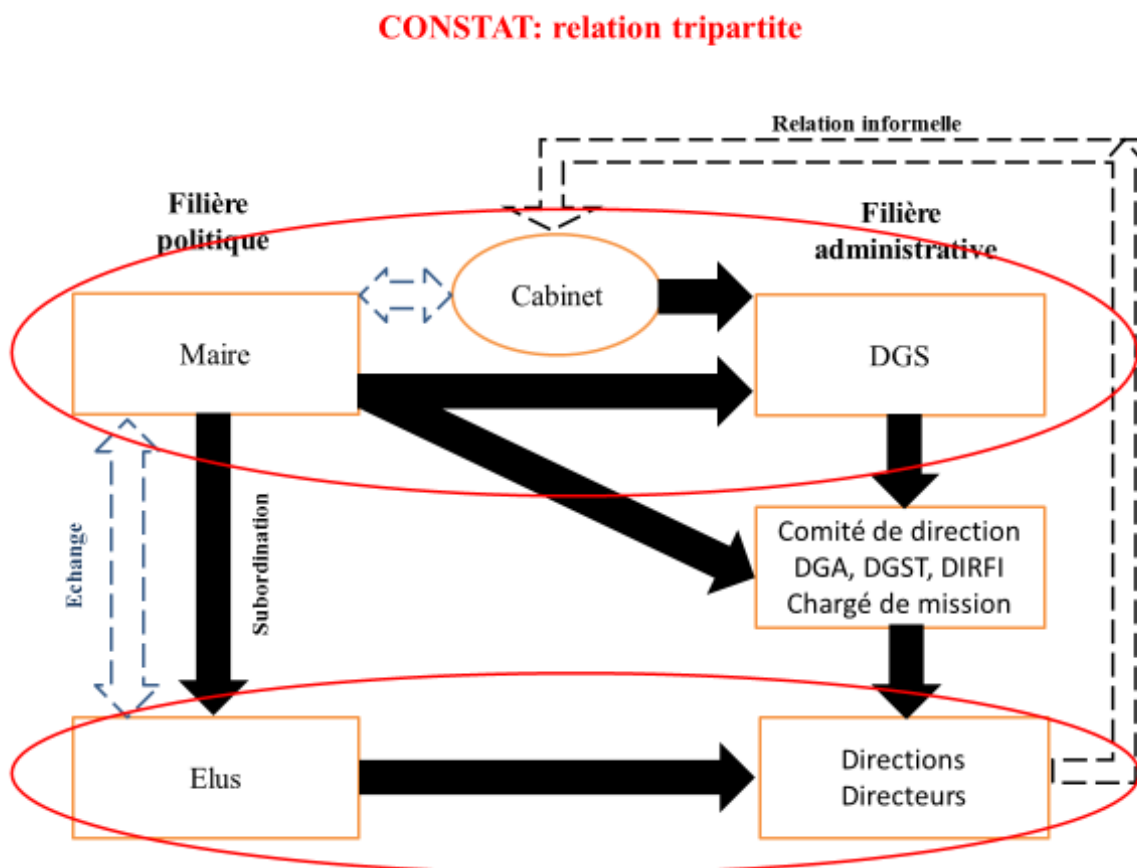
Les emplois de Cabinet sont des emplois que les autorités territoriales peuvent pourvoir pour les assister dans leur double responsabilité politique et administrative. Ils se situent à la frontière entre le domaine politique et le domaine administratif. Les conditions de nomination restent très souples puisqu'aucune condition de diplôme, de grade ou d'expérience n'est requise. Les conditions à remplir résultent seulement des dispositions générales concernant la nomination des agents non titulaires de la fonction publique territoriale. Les missions principales d'un Cabinet sont le conseil de l'exécutif territorial, la préparation des décisions à partir des analyses réalisées par les services de la collectivité, la liaison au quotidien entre les organes politiques, les services de la collectivité et les interlocuteurs externes (médias, services déconcentrés de l'Etat, etc.) et la représentation de l' élu.

Le Cabinet n'a donc pas vocation à gérer lui-même les services administratifs de la collectivité locale. Ce rôle est dévolu au Directeur Général des Services.

L'équilibre entre le Maire, le DGS (Directeur Général des Services) et le Directeur de Cabinet est fragile et souvent des liaisons parallèles court-circuitent le DGS avec l'accord tacite des élus. Le DIRCAB (Directeur de Cabinet) a souvent une autorité fonctionnelle sur certains services : la communication, les relations publiques, les cérémonies... Poussé à l'extrême, pour diverses raisons liées notamment aux relations internes ou aux ambitions personnelles, le Directeur de Cabinet peut parfois jouer un rôle particulièrement déstabilisant dans la relation élus/fonctionnaires. Car sa relation forcément directe au chef de l'exécutif peut l'amener à être reconnu comme un contre-pouvoir officieux au DGS.

La figure ci-dessous constate cette relation tripartite :

Figure 5 : constat relation tripartite



Ce passage, d'une dualité hiérarchique (élus/encadrement) à une relation tripartite (élus/encadrement/Cabinet) dans la gouvernance des collectivités territoriales génère une forme de subordination de l'encadrement au politique et un problème de positionnement hiérarchique ou du rôle des différents acteurs dans la filière administrative. De plus la politisation de la

gouvernance avec un leadership principalement politique favorise l'influence des parties prenantes secondaires et l'émergence d'un clientélisme et d'un copinage qui entraînent des tensions de rôle

3.2 Les parties prenantes secondaires ou externes

Les parties prenantes secondaires, telles que l'État, les autres collectivités (communautés d'agglomération, communautés de communes, etc.), les usagers, les habitants, les associations ou les réseaux (regroupement de commerçants, réseaux politiques, réseaux sportifs, amitiés, francs-maçons, etc.) vont avoir des attentes différentes des parties prenantes primaires et vont tenter d'influencer les décisions de la collectivité afin d'en retirer un bénéfice. Cette influence excessive, qui peut parfois être positive, va souvent s'exercer auprès du cabinet, du maire ou des élus et aussi, quelques fois, auprès de certains cadres de l'administration altérant ainsi le fonctionnement de la gouvernance.

La gouvernance dans les collectivités territoriales est intimement liée aux personnalités des dirigeants élus ou administratifs.

Nicolas Machiavel, en 1513, dans son ouvrage « Le prince » enseigne qu'un bon leader doit davantage être craint qu'aimé. Dans le monde contemporain, il semble nécessaire d'avoir des leaders capables de poser des règles et de sanctionner objectivement ceux qui ne les respectent pas (Plane J.M., 2015).

La gouvernance dans les collectivités territoriales est intimement liée aux personnalités des dirigeants élus ou administratifs et il apparaît important de définir le leadership politique et le leadership d'expertise :

« **Le leadership politique** peut être compris comme l'intervention des élus dans la production des politiques publiques ; leur capacité à agir, c'est-à-dire à coordonner des actions (Sawicki, 2003) est couplée à un fort engagement politique. Dans un contexte territorial, l'analyse du leadership politique renvoie au rôle des élus dans la production et au pilotage des politiques publiques locales. »

(Noguera Florence, Plane J.M., 2016)

« **Le leadership d'expertise** est incarné par la reconnaissance d'une autorité dans un domaine spécialisé et dont le savoir-faire ou la connaissance est recherché et souvent récompensé. »

(Simon Herbert, 1993)

Section 4 La gouvernance dans la fonction publique territoriale

Le concept de gouvernance est flou, ce terme, dérivé de *gouverner*, est issu du latin *gubernare*, qui est emprunté au grec *kubernâo*. La notion de gouvernance semble aujourd'hui « légitimer » de nouveaux rapports entre la politique et l'économie ».

Au XIII^e siècle en France, sur le plan sémantique, les termes de gouvernance, gouverne et gouvernement, étaient pratiquement synonymes et, comme le gouvernail d'un navire, renvoyaient à une notion de pilotage. A partir du XVI^e siècle, se développe la conception d'un État monopolisant l'entièreté du pouvoir s'exerçant sur une population circonscrite à un territoire donné sur la base des réflexions de Machiavel, et la notion de gouvernement défend le principe du pouvoir centré et hiérarchisé. En retrait et parallèlement, la gouvernance se conçoit comme une manière de gérer efficacement la chose publique indépendamment de la question du pouvoir.

A partir des années 1970, la gouvernance apparaît dans un monde différent qui est celui de l'entreprise à travers l'expression de *corporate governance* (gouvernance d'entreprise). A partir du secteur privé resurgit cette notion, qui désigne alors un mode de gestion des firmes fondé sur une articulation entre le pouvoir des actionnaires et celui de la direction.

Gérard Charreaux (1997), propose la définition suivante :

« La gouvernance d'entreprise recouvre l'ensemble des mécanismes qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit qui gouvernent leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire ».

Se pose alors la question du type d'acteurs impliqués dans la prise de décision au sein de l'entreprise et de leur mode d'interaction²⁶. La pensée politique et administrative emprunte ensuite au management d'entreprise la notion de gouvernance en deux étapes.

La première étape se situe dans les années 1980 lors de la révolution libérale et a modifié la façon de penser le politique. Dans les pays anglo-saxons, une conception fonctionnelle de la gouvernance dite du *New Public Management* émerge. Il s'agit d'un management public selon lequel l'État doit revenir à son « cœur de métier » en décentralisant sur d'autres acteurs les fonctions considérées comme non stratégiques.

²⁶ « Governance: Exploring Four Approaches and Their Relevance to Research » archive Hufty, M. 2011

La deuxième étape est celle des années 1990, avec une réflexion plus profonde sur le rôle de l'État régulateur, en réaction à la vision, jugée techniciste, du New Public Management. Les débats se portent sur le fait de savoir si la gouvernance concerne l'influence des entreprises et des intérêts particuliers ou l'existence d'un mode de décision moins hiérarchique.

Actuellement dans nos sociétés occidentales on peut considérer que la gouvernance renvoie plus aux interactions entre le politique et la société et à la théorie des parties prenantes. La « bonne gouvernance » viserait à rendre l'action publique plus efficace, plus proche du bien public et de l'intérêt général, et plus légitime. C'est aussi une théorie de la régulation sociale. Le concept de gouvernance impose de nouveaux modes d'élaboration des politiques publiques, centrés sur la négociation et la coopération.

Pour Roland Pérez (2003) la gouvernance serait « le management du management » :

« Il est convenu d'appeler « gouvernance de l'entreprise » l'ensemble du dispositif institutionnel et comportemental concernant ses dirigeants, depuis la structuration de leurs missions et leurs nominations, jusqu'au contrôle de leurs actions et aux décisions de régulation les concernant, au point que l'on a pu définir la gouvernance comme « le management du management ».

Selon Fernandez (2018), la gouvernance peut être définie de la façon suivante :

« C'est la mise en œuvre d'un ensemble de dispositifs pour assurer une meilleure coordination des parties prenantes d'une organisation, chacune détenant une parcelle de pouvoir, afin de prendre des décisions consensuelles et de lancer des actions concertées ».

Toutes les définitions données au concept de gouvernance, dans les entreprises, mettent l'accent sur l'implication des acteurs, mais dispose-t-on d'un modèle de gouvernance des collectivités lié à l'implication des acteurs, et quelles sont les procédures et modalités qui prévalent dans la gestion des collectivités ?

Pour la gouvernance publique la Commission Générale de Terminologie et de Néologie²⁷ donne la définition suivante :

²⁷ Vocabulaire général (liste de termes, expressions et définitions adoptés) JORF n° 0094 du 22 avril 2009 page 6949

« Gouvernance », n.f.

Domaine : Tous domaines.

Définition : Manière de concevoir et d'exercer l'autorité à la tête d'une entreprise, d'une organisation, d'un État.

Note : La gouvernance s'apprécie non seulement en tenant compte du degré d'organisation et d'efficacité, mais aussi et surtout d'après des critères tels que la transparence, la participation, et le partage des responsabilités ».

Benoît RIGAUD (2012)²⁸ pour sa part précise,

« La gouvernance publique est un domaine d'étude interdisciplinaire portant sur les relations de pouvoir entre les autorités publiques, la société civile et le marché, dans un contexte de transformation de l'aptitude des communautés politiques à se diriger légitimement et à agir efficacement. »

Afin de voir comment pourrait être améliorée la gouvernance dans les collectivités territoriales, il convient de comprendre les interactions entre les différents acteurs grâce à la théorie des parties prenantes. De plus, ne peut-on pas considérer la gouvernance comme un levier permettant au leader d'exercer son pouvoir de façon unilatérale « le pouvoir étant consubstantiel au leadership » (Plane J.M., 2017) ?

Mais il peut être intéressant d'envisager une « **gouvernance partenariale** » qui permettrait de concilier les attentes politiques et celles des parties prenantes secondaires tout en donnant la parole à l'encadrement dans son rôle d'expert.

La gouvernance partenariale intégrant les relations avec les parties prenantes est souvent opposée à la gouvernance actionnariale. La gouvernance partenariale se définit comme les modes de régulation mis en œuvre pour gérer les relations entre les dirigeants et les différentes parties prenantes en lien avec l'exercice du pouvoir dans le cadre d'une démarche de co-construction (Charreaux, 2011). Pour Peyroux C. et al. (2019) on peut considérer la gouvernance partenariale comme une gouvernance particulière qui intègre les attentes des diverses parties prenantes du processus entrepreneurial, elle n'est plus seulement déterminée dans l'intérêt des pouvoirs publics mais intègre les attentes des parties prenantes. Elle participe « à la création

²⁸ Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique. – ENAP, 2012

d'une dynamique collective entre des acteurs hétérogènes et déficitaires en ressources et capacités d'interaction » (Bocquet et Mothe, 2008, p. 23). Cette gouvernance repose en partie sur les connaissances et les compétences des parties prenantes et donc avec une dimension cognitive importante (Martinet, 2008).

Cette gouvernance partenariale combine des dimensions verticales (relations hiérarchiques entre parties prenantes internes) et horizontales (relations entre parties prenantes externes) dans le cadre d'un fonctionnement de type réticulaire (Peyroux C. et al., 2019).

La théorie des rôles permettra de définir le concept de tension de rôle pour une compréhension de la gouvernance des collectivités territoriales.

CHAPITRE 2 : LA THEORIE DES TENSIONS DE RÔLE POUR UNE COMPREHENSION DE LA GOUVERNANCE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET L'APPORT DE LA THEORIE SOCIO-ECONOMIQUE POUR LA MESURE DES IMPACTS ECONOMIQUES

Section 1 La théorie des tensions de rôle pour une compréhension de la gouvernance des collectivités territoriales	71
1.1 La notion de rôle.....	73
1.2 Les tensions de rôle.....	77
Section 2 L'apport de la théorie socio-économique pour mesurer les impacts économiques des tensions de rôle	89
2.1 Une voie possible de mesure des tensions de rôle par les coûts-performances cachés.....	89
2.2 Corrélation entre les tensions de rôle, les impacts socio-économiques et les indicateurs...	93

CHAPITRE 2 : LA THEORIE DES TENSIONS DE RÔLE POUR UNE COMPREHENSION DE LA GOUVERNANCE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET L'APPORT DE LA THEORIE SOCIO-ECONOMIQUE POUR LA MESURE DES IMPACTS ECONOMIQUES

Afin de comprendre la gouvernance des collectivités territoriales nous utiliserons dans une première section la théorie des rôles puis dans une deuxième section la théorie socio-économique nous permettra de mesurer les impacts économiques des tensions e rôle.

Section 1 La théorie de tensions de rôle pour la compréhension de la relation élus/managers fonctionnels

Les collectivités territoriales sont confrontées depuis ces dernières décennies à des changements qui impactent la gouvernance de leur organisation et conduisent à des pressions contradictoires qui s'exercent sur les agents territoriaux et plus particulièrement sur l'encadrement territorial. La gouvernance dans les collectivités territoriales se caractérise par une séparation entre le politique et l'administratif (CGCT²⁹), le maire étant le chef de l'exécutif et constituant l'autorité territoriale 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 (...). La gouvernance des collectivités territoriales impose de nouveaux modes d'élaboration des politiques publiques, centrés sur la négociation et la coopération. Elle est fortement liée au leadership politique.

Cette recherche s'intéresse à l'évolution du métier d'encadrant supérieur de la fonction publique territoriale dont l'activité initiale d'expertise s'est vue enrichie de fonctions de management (notamment la gestion budgétaire et le management d'équipes). Désormais, l'encadrement est tiraillé entre deux manières de penser, à savoir la volonté de répondre aux projets politiques des élus en assurant leur rôle d'expert et le management optimal des ressources matérielles et humaines dont ils disposent. Ils sont sujets à des injonctions paradoxales entre les impératifs de gestion et la réalisation du projet politique.

À l'interface entre les élus, l'encadrement intermédiaire et les agents, leur position frontalière est potentiellement source de conflits au regard des attentes de chacune de ces parties qui ne

²⁹ CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales (art L 2122-21 et L 2122-22 du CGCT)

sont pas toujours conciliables. Le contexte économique couplé aux changements imposés par l'État favorise et renforce les tensions de rôle et justifie l'intérêt d'étudier ce concept.

Lorsqu'un individu doit faire face à des attentes de rôle incompatibles entre elles, il est en situation de conflit de rôle (Rizzo, House et Lirtzman, 1970 ; Ashforth et Lee, 1990). Ces tensions de rôle peuvent prendre la forme de « *conflit de rôle* » (Katz et Kahn, 1966), « *d'ambiguïté de rôle* », de « *surcharge de rôle* » (Schaubroeck, Cotton et Jennings, 1989 ; Kelloway et Barling, 1990) et « *d'incapacité de rôle* » (Royal, 2007).

Pour comprendre ces problèmes de gouvernance nous mobiliserons la théorie des rôles.

Contraint de faire face à des attentes parfois contradictoires de la part de ces différents acteurs, Les managers fonctionnels, *a priori*, se trouvent en situation de tensions de rôle. La théorie des rôles permettra de comprendre les processus qui régissent les interactions entre l'individu et son environnement.

Cette section nous permettra de définir la notion de rôle puis le concept de tension de rôle avec ses composantes, les déterminants de ces tensions de rôle et les conséquences.

1.1 La notion de rôle

La théorie des rôles (Katz et Kahn, 1978) s'intéresse au comportement social et aux interactions sociales de l'individu au sein du groupe. L'encadrement doit s'adapter aux évolutions organisationnelles des collectivités territoriales. Cette adaptation peut créer des tensions de rôle qui auront des conséquences négatives (dysfonctionnements et génération de coûts cachés) pour la structure mais aussi pour l'individu. Une revue de littérature permettra de définir le concept avant d'étudier les tensions de rôle de l'encadrement des collectivités territoriales de manière empirique. La notion de rôle doit être définie afin de pouvoir parler de « tensions de rôle ».

• *Le « rôle »*

Neiman et Hughes (1951) notent l'apparition du terme « rôle social » dans la littérature sociologique américaine dans les années 1930. Ce terme se répand en Europe dans les années 50. Ces auteurs soulignent la confusion terminologique et conceptuelle autour de cette définition. Pour Rocheblave-Spenlé (1969) on peut distinguer trois niveaux d'analyse dans la littérature qui sont sociologique, intersubjectif et psychologique. Kahn et Katz (1966) considèrent que l'organisation est un système de rôles définis par un « *ensemble d'activités ou de comportements attendus* » (« *rôle attendu* ») et associés à un poste ou à une position organisationnelle. Les acteurs déterminent une personne focale³⁰, des émetteurs³¹ et un ensemble interactionnel³².

Il existe deux façons de définir le rôle :

- Rôle exercé qui s'observe par l'ensemble des comportements récurrents adoptés par un individu.
- Ensemble des attentes de rôle : celles émises par les émetteurs (rôle attendu) et attentes de la personne focale vis-à-vis de son propre rôle.

• *La théorie des rôles, l'approche fonctionnaliste ou interventionniste*

³⁰ Personne focale : individu vers qui convergent des attentes provenant d'émetteurs qui l'entoure.

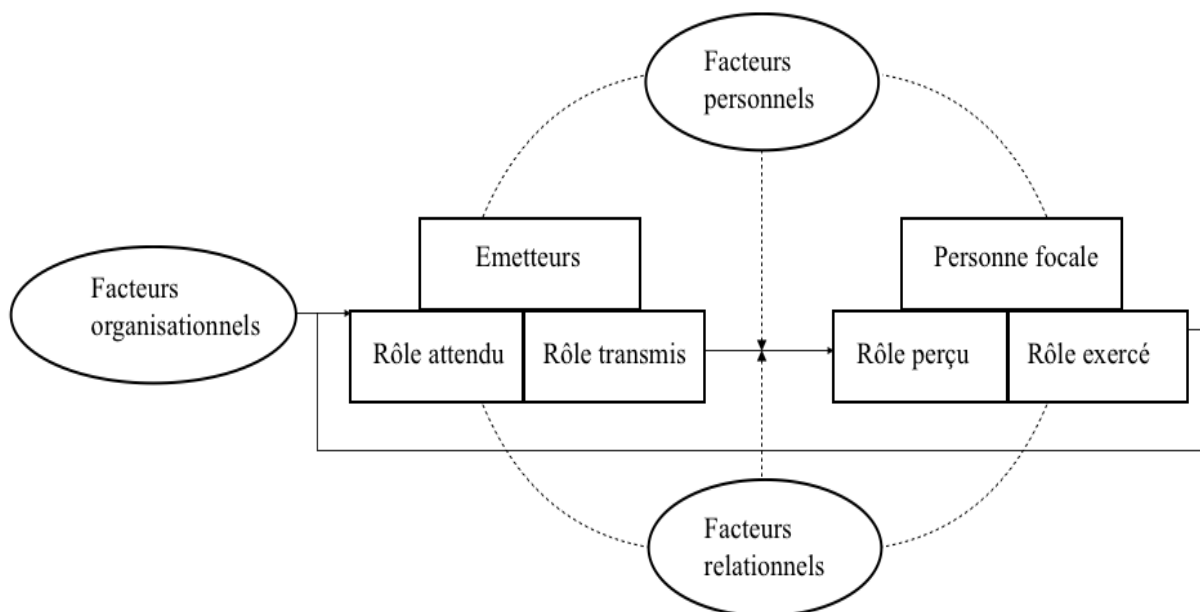
³¹ Émetteurs : individus (supérieurs, subalternes, usagers...) autour de la personne focale qui lui adressent des attentes explicites ou tacites.

³² Ensemble interactionnel : la personne focale et les individus avec lesquels elle interagit constituent un ensemble interactionnel. La contribution de chaque membre de la constellation est nécessaire à la réalisation des buts poursuivis dans le cadre des activités professionnelles (Katz et Kahn, 1978).

La théorie des rôles permet de comprendre les réactions de l'individu en situation de tension de rôle. Dans ces courants de pensée, deux approches différentes du rôle qui sont l'approche fonctionnaliste et l'approche interactionniste se distinguent.

L'approche fonctionnaliste insiste sur le comportement des individus qui évoluent dans un système social stable. L'acteur a conscience des normes (liées à son rôle) qu'il doit suivre. Dans cette approche on trouve le modèle de Katz et Kahn (1978) par lequel le rôle est associé à une position dans l'organisation. L'individu s'ajuste à son rôle de façon permanente. Il est en relation au sein de l'organisation avec d'autres personnes qui ont des attentes à son égard (« rôle attendu »). Les émetteurs transmettent à la personne focale les attentes de rôle (« rôle transmis ») et celle-ci les interprète. Son interprétation des messages constitue le « rôle perçu » et son comportement face aux pressions de rôle ressenties constitue le rôle observable (« rôle exercé »). Ce modèle tient compte de facteurs (personnels, relationnels et organisationnels) qui peuvent influencer la personne focale.

Figure 6 : modèle d'épisode de Katz et Kahn (1978)



Le modèle de l'épisode de rôle de Kahn semble adapté aux collectivités territoriales car il constate des relations entre un émetteur (« assignataire ») qui émet un rôle et une personne focale (« destinataire ») à qui le rôle est attribué. De plus, le processus relationnel est pris en compte. Les émetteurs ont des attentes de rôle que les personnes focales peuvent percevoir comme des tensions de rôle (en raison de facteurs personnels, relationnels et organisationnels). L'approche interactionniste, pour sa part, considère que les interactions sociales influencent l'évolution du rôle. Dans sa théorie de l'interaction, la notion de rôle a trois dimensions,

normative (règles de conduite), typique (attributs et qualités associés au rôle) et l'interprétation du rôle par l'individu. Pour Crozier et Friedberg (1977) et Alis (1997) les individus s'adaptent aux rôles en mettant en place des processus de « *régulation autonome* ». Giddens (1984) pour sa part, dans sa théorie de la structuration, considère que les acteurs peuvent agir librement et consciemment dans une structure.

Pour Rocheblave-Spenlé (1969) les deux approches permettent de définir le rôle comme « *un modèle organisé de conduites, relatif à une certaine position de l'individu dans un ensemble interactionnel* ». La théorie des rôles de Katz et Kahn (1978) met en exergue les tensions de rôle qui peuvent se développer lorsque les attentes de rôle entrent en conflit et la théorie de l'interaction de Goffman (1969) devient complémentaire, l'individu étant alors perçu comme un acteur qui interprète des rôles en s'ajustant à l'environnement qui l'entoure. Pour Crozier et Friedberg (1977), l'acteur frontalier devient « *acteur stratège* » en sortant de son rôle pour gérer certaines situations.

• *La transition de rôle et l'hybridation de rôle*

Comment passer d'un rôle à l'autre ? Pour Burellier (2010), la transition de rôle est soit perçue comme un processus d'ajustement par l'individu, soit perçue comme un processus d'ajustement par le rôle. Dans le premier cas, l'individu doit changer et se conformer à son nouveau rôle, tandis que dans la deuxième situation l'ajustement du rôle peut être envisagé comme une innovation de rôle (Van Maanen et Schein, 1979 ; West, 1987) ou comme un comportement spontané et novateur (Katz et Kahn, 1978). Nicholson (1984) s'intéresse dans sa théorie des transitions de rôle aux modalités variables de l'interaction individu – environnement et aux mécanismes d'adaptation des individus à leurs nouveaux rôles et activités.

De ces travaux découlent quatre modes d'ajustements aux transitions de rôle :

- La réplique (faible ajustement par l'individu et faible ajustement par le rôle) ;
- L'absorption (faible ajustement par le rôle et fort ajustement de la part de l'individu : apprentissage personnel du rôle) ;
- La détermination (faible ajustement par l'individu et fort ajustement par le rôle) ;
- L'exploration (ajustement mutuel de l'individu et du rôle).

Les cadres administratifs dans la fonction publique territoriale étaient recrutés sur la base du concours d'attaché avec des spécialités telles qu'urbanisme et développement du territoire, administration générale, analyste, gestion du secteur sanitaire et social et animation. Avec la

« managérialisation » de certains métiers, de nombreux cadres qui traditionnellement n'avaient que des compétences techniques ont eu l'obligation d'évoluer. L'individu a dû s'adapter aux contraintes de son nouveau rôle par une hybridation de rôle. Pour Abbot (1988) cette hybridation concerne les « professionnels » auxquels on assigne un nouveau statut de gestionnaire. Ferlie et al. (1996) parlent de « professionnels-gestionnaires ». Pour Loubet (2007) cette hybridation peut engendrer des conflits de rôle lorsque l'individu perçoit des incompatibilités avec son nouveau rôle. Burellier (2010), pour sa part considère que l'hybridation de rôle est « *l'assemblage de plusieurs rôles initialement distincts, associant des domaines de compétence différents et généralement considérés comme opposés, pour en constituer un seul* ». Pour l'auteur, les difficultés d'identification au rôle hybride n'ont pas obligatoirement de conséquences néfastes pour l'organisation mais davantage pour l'individu avec le postulat que l'identification relationnelle aux membres d'un même système de rôles permet à l'individu de s'identifier plus facilement à son propre rôle.

1.2 Les 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. **Les tensions de rôle correspondent à des situations où l'individu éprouve de la difficulté à assumer son rôle.** Katz et Kahn (1996) identifient **quatre formes de conflits de rôle** qui sont respectivement le conflit intra-émetteur (intrasender conflict) qui se produit lorsqu'une même personne exprime des attentes contradictoires, le conflit inter-émetteurs (intersenders conflict) qui provient d'attentes conflictuelles venant de deux ou de plusieurs émetteurs, le conflit inter-rôle (interrole conflict) qui intervient lorsqu'une personne est amenée à jouer plusieurs rôles qui présentent des incompatibilités et enfin, le conflit personne-rôle (person-role conflict) qui apparaît lorsqu'une personne est appelée à jouer un rôle contraire à ses valeurs.

Le tableau ci-dessous synthétise les différents types de conflit de rôle identifiés par Katz et Kahn (1966)

Tableau 5 : la typologie des conflits 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.

Si Katz et Kahn (1966) identifient le conflit de rôle (sous 4 formes) comme composante des tensions de rôle, les recherches de nombreux chercheurs (Loubès (1997) ; Perrot (2001) ; Grima (2004) ; Royal (2007) ; Commeiras, Loubès et Fournier (2009) qui prennent pour références les méta-analyses de Fisher et Gitelson (1983) et de Jackson et Schuler (1985) ont permis l'identification de trois autres composantes qui sont l'ambiguïté de rôle, la surcharge de rôle et l'incapacité de rôle (suite à l'étude Royal en 2007). S'inspirant de la typologie Katz et Kahn

(1966) on admettra qu'il y a des tensions de rôle dans les situations décrites dans le tableau ci-après :

Tableau 6 : types de tensions de rôle et perception

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

Dans le cadre du concept des tensions de rôle, il est nécessaire de connaître les déterminants qui ont été regroupés en variables organisationnelles, relationnelles, personnelles ou environnementales et les conséquences. Ces éléments peuvent permettre de limiter les effets négatifs sur l'organisation.

- *Les déterminants des tensions de rôle :*

Les chercheurs cités précédemment ont étudié les déterminants ayant un impact direct sur les tensions. Selon eux, les déterminants des tensions de rôle peuvent être regroupés en variables organisationnelles, relationnelles, environnementales et personnelles.

Dans un souci de clarté, les différents déterminants recensés par les différents chercheurs ont été répertoriés dans le tableau ci-après qui nous permet de constater par exemple que les déterminants regroupés en variables relationnelles ont été mises en évidence par Khan et al. (1966). Les variables environnementales ont été mises en évidence par les travaux de Royal (2007) et la méta-analyse de Fisher et Gitelson (1983).

Tableau 7 : recherches sur les déterminants des tensions de rôle

Déterminants des tensions de rôle	
Variables	Sources
Organisationnelles	
Structure	Kahn et al. (1966)
Niveaux hiérarchiques	
Rôles prescrits	
Tâches	
Environnement physique	
Variété de la tâche	Méta-analyse Jackson et Schuler (1985)
Autonomie	
Feedback des tiers	
Feedback de la tâche	
Identité de la tâche (possibilité de constater les résultats)	
Leader consideration (leader axé sur l'humain)	
Leader initiating structure (leader axé sur les tâches)	
Participation au processus de décision	
Formalisation	
Niveaux hiérarchiques	
Étendue du contrôle	Loubès (1997) et Commeiras, Loubès et Fournier (2009)
Étendue de la subordination	
Participation à la prise de décision	
Codification des tâches (=manque d'autonomie et flexibilité)	
Relationnelles	
Communication	Kahn et al. (1966)
Fréquence des interactions	
Importance de l'émetteur	
Localisation physique	
Feedback	
Participation	
Environnementales	
Position frontalière	Méta-analyse de Fisher et Gitelson (1983)
Comportement du supérieur immédiat	Royal (2007)
Variété de la tâche	
Position frontalière	
Participation au processus décisionnel	
Autonomie	
Étendue du contrôle	
Personnelles	
Statuts	Kahn et al. (1966)
Besoins	
Valeurs	
Formation	
Compétences	
Age	
Sexe	
Ancienneté	
Estime de soi	

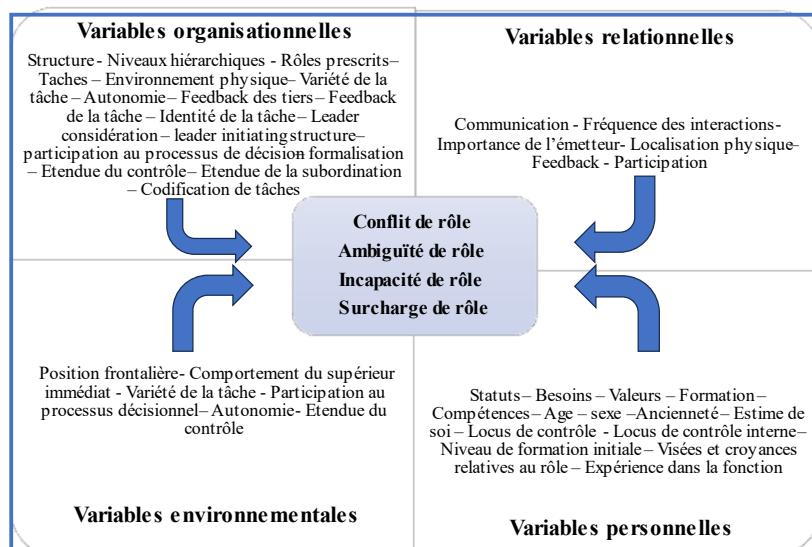
Locus de contrôle	Méta-analyse Jackson et Schuler (1985)
Locus de contrôle interne (l'individu pense contrôler son destin)	
Locus de contrôle externe (l'individu pense que le destin le contrôle)	
Ancienneté	
Age	
Niveau de formation initiale	
Estime de soi	Royal (2007)
Visées et croyances relatives au rôle	
Expérience dans la fonction	

La synthèse des différentes recherches sur les déterminants des tensions de rôle permet de les regrouper en variables organisationnelles, relationnelles, environnementales et personnelles. L'ensemble de ces variables va exercer une influence sur les tensions de rôle pour lesquelles quatre composantes ont été identifiées :

- Conflit de rôle (décomposé en 4 types de conflit)
- L'ambiguïté de rôle
- La surcharge de rôle
- L'incapacité de rôle

Le tableau ci-dessous regroupe les différentes variables qui peuvent générer des tensions de rôle ;

Tableau 8 : synthèse des déterminants de tensions de rôle



Les différentes recherches sur les tensions de rôle ont mis en évidence des corrélations entre les déterminants des tensions de rôle et les composantes des tensions de rôle.

Ces recherches synthétisées dans le tableau ci-après recensent ces corrélations. Par exemple, on peut constater qu'une faible communication entraîne une augmentation de tensions de rôle (Kahn et al. ; 1966) ou plus la variété de la tâche diminue, plus l'ambiguïté de rôle augmente (méta-analyse Jackson et Schuler ; 1985)

Au niveau des variables organisationnelles, pour Khan et al. (1966), Loubés (1997) et dans la Méta-analyse Jackson et Schuler (1985), l'ambiguïté de rôle augmente lorsque la structure est complexe, la variété de la tâche, l'autonomie, le feedback des tiers le feedback de la tâche, la formalisation sont faibles ou que le manque d'autonomie ou l'étendue de la subordination augmentent. Le conflit de rôle augmente lorsque la possibilité de constater les résultats, le leader initiating structure ou le leader considération diminuent ou que l'étendue du contrôle augmente. En revanche le conflit de rôle diminue lorsque la participation à la décision augmente.

Au niveau des variables relationnelles, pour Khan et al. (1966), la communication est corrélée de manière négative avec les tensions de rôle et donc une faible communication augmente les tensions de rôle.

Au niveau des variables environnementales, pour Royal (2007), le comportement du supérieur immédiat est corrélé de manière négative avec les tensions de rôle. L'ambiguïté de rôle augmente lorsque l'autonomie est faible. La surcharge de rôle est positivement corrélée à l'étendue du contrôle et à la variété de la tâche. L'incapacité de rôle est négativement corrélée à la participation au processus décisionnel et le conflit de rôle est positivement corrélé à la position frontalière.

Au niveau des variables personnelles pour la Méta-analyse Jackson et Schuler (1985), les tensions de rôle sont négativement corrélées à l'âge et à l'estime de soi et positivement corrélées au locus de contrôle externe. L'ambiguïté est négativement corrélée à l'ancienneté.

Tableau 9 : corrélation entre les déterminants (regroupés en variables) et les tensions de rôle

Corrélation entre les déterminants et les tensions de rôle				
	Variables		Tensions	Sources
	Organisationnelles			
↗	Structure	↗	Ambiguïté de rôle	Kahn et al. (1966)
↘	Variété de la tâche	↗	Ambiguïté de rôle	Méta-analyse Jackson et Schuler (1985)
↘	Autonomie	↗	Ambiguïté de rôle	
↘	Feedback des tiers	↗	Ambiguïté de rôle	
↘	Feedback de la tâche	↗	Ambiguïté de rôle	
↘	Identité de la tâche (possibilité de constater les résultats)	↗	Conflit de rôle	
↘	Leader consideration (leader axé sur l'humain)	↗	Conflit de rôle	
↘	Leader initiating structure (leader axé sur les tâches)	↗	Conflit de rôle	
↘	Formalisation	↗	Ambiguïté de rôle	
↗	Étendue du contrôle	↗	Conflit de rôle	Loubès (1997)
↗	Étendue de la subordination	↗	Ambiguïté de rôle	
↗	Participation à la prise de décision	↘	Conflit de rôle	
↗	Codification des tâches (=manque d'autonomie et flexibilité)	↗	Ambiguïté de rôle	
	Relationnelles			
↘	Communication	↗	Tension de rôle	Kahn et al. (1966)
	Environnementales			
↘	Comportement du supérieur immédiat	↗	Tension de rôle	Royal (2007)
↗	Variété de la tâche	↗	Surcharge	
↗	Position frontalière	↗	Conflit de rôle	
↘	Participation au processus décisionnel	↗	Incapacité	
↘	Autonomie	↗	Ambiguïté de rôle	
↗	Étendue du contrôle	↗	Surcharge	
	Personnelles			
↘	Locus de contrôle externe (l'individu pense que le destin le contrôle)	↘	Tension de rôle	Méta-analyse Jackson et Schuler (1985)
↘	Ancienneté	↗	Ambiguïté de rôle	
↘	Age	↗	Tension de rôle	
↘	Estime de soi	↗	Tension de rôle	

Les différentes recherches sur les tensions de rôle nous permettent de constater que les déterminants influencent les tensions de rôle et les études suivantes nous montrent que les variations de tensions de rôle ont des conséquences comportementales.

• *Les conséquences des tensions de rôle :*

Il est démontré par de nombreuses recherches (Jackson et Schuler (1985) ; Brown et Peterson (1993)) que les tensions de rôle ont des effets négatifs sur le plan organisationnel (implication et performance altérées, absentéisme...) et individuel (renforcement du stress, *burnout*...). Pour Jackson et Schuler (1985), il existe deux types de réactions aux conflits de rôle et ambiguïté qui sont des réactions affectives (baisse de la satisfaction, de l'implication organisationnelle et de l'engagement professionnel ; intention de départ ; tension et anxiété) et comportementales (absentéisme ; performance altérée).

Les recherches de Perrot (1999, 2005) ; Grima (2000, 2004) ; Tubre et Collins (2000) ; Borgi (2002) ; Commeiras et Fournier (2002) ; Commeiras et al. (2009) tendent à confirmer les méta-analyses de Jackson et Schuler (1985).

Dans la méta-analyse de Fischer et Gitelson (1983), un accroissement des tensions de rôle entraîne une baisse de l'implication organisationnelle et de l'engagement professionnel mais n'a pas de relation significative sur la performance et l'intention de départ.

Dans la méta-analyse de Jackson et Schuler (1985), un accroissement des conflits et ambiguïtés de rôle entraîne une baisse de satisfaction au travail, d'implication organisationnelle et d'engagement professionnel et une hausse des tensions et des intentions de départ.

Pour Perrot (1999, 2005), un accroissement des tensions de rôle entraîne une baisse de l'implication affective, de la motivation, de la performance et une hausse du stress et des intentions de départ.

Dans la méta-analyse de Tubre et Collins (2000), un accroissement de l'ambiguïté de rôle entraîne une baisse de la performance. En revanche le conflit de rôle a une faible influence sur la performance.

Pour Commeiras et Fournier (2002) et Commeiras et al. (2009), un accroissement de l'ambiguïtés de rôle entraîne une baisse de l'implication organisationnelle affective et calculée. Un accroissement de surcharge de rôle entraîne une baisse de l'implication organisationnelle affective et calculée. Un accroissement des conflits et ambiguïtés de rôle entraîne une baisse de l'implication affective ;

Pour Grima (2000, 2004), un accroissement des conflits et ambiguïtés de rôle est sans influence sur la performance.

Dans la méta-analyse de Ortqvist et Wincent (2006), un accroissement de l'ambiguïté de rôle entraîne une forte baisse de l'implication organisationnelle. Un accroissement du conflit de rôle entraîne une forte baisse de la performance. Un accroissement de surcharge de rôle entraîne un épuisement professionnel. Ces résultats sont repris dans le tableau ci-après :

Tableau 10 : conséquences des tensions de rôle – Corrélations

Conséquences des tensions de rôle - Corrélations			
Méta-analyse de Fischer et Gitelson (1983)			
↗	Tensions de rôle	↘	Implication organisationnelle
		↘	Engagement professionnel
		Aucune relation significative	Performance
		Aucune relation significative	Intention de départ
Méta-analyse Jackson et Schuler (1985)			
			Réactions affectives
↗	Conflit et ambiguïté de rôle	↘	Satisfaction au travail
		↘	Implication organisationnelle
		↘	Engagement professionnel
		↗	Tension
		↗	Intention de départ
		Relations difficiles à prouver	Réactions comportementales
Perrot (1999, 2005)			
↗	Conflit de rôle	↘	Implication affective
		↘	Motivation
		↘	Performance
		↗	Intention de départ
		↗	Stress
Méta-analyse de Tubre et Collins (2000)			
↗	Ambiguïté de rôle	↘	Performance
↖	Conflit de rôle	Faible	Performance
Commeiras et Fournier (2002), Commeiras et al. (2009)			
↗	Ambiguïté de rôle	↘	Implication organisationnelle affective
		↘	Implication organisationnelle calculée
↗	Conflit et ambiguïté de rôle	↘	Implication affective
		Aucune conséquence	Implication calculée
↗	surcharge	↘	Implication organisationnelle affective
↗		↘	Implication organisationnelle calculée
Grima (2004)			
↗	Conflit et ambiguïté de rôle	Sans influence	Performance
Méta-analyse de Ortqvist et Wincent (2006)			
↗	Ambiguïté de rôle	↘ ↘	Implication organisationnelle
↗	Conflit de rôle	↘ ↘	Performance
↗	Surcharge	Relation insignifiante	Performance
		↘ ↘	Epuisement émotionnel

Les résultats des différentes recherches nous permettent d'établir la corrélation entre les différentes composantes des tensions de rôle et les réactions comportementales ou affectives (conséquences) comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Tableau 11 : corrélation entre les composantes des tensions de rôle et les réactions comportementales ou affectives

Augmentation des composantes des tensions de rôle	Conséquences Réactions comportementales ou affectives
Conflit de rôle	Baisse implication organisationnelle
	Baisse engagement professionnel
	Baisse performance
	Baisse motivation
	Baisse implication affective
	Baisse satisfaction au travail
	Augmentation tension et anxiété
	Augmentation difficulté de recrutement
	Augmentation intention de départ
	Augmentation stress
Ambiguïté de rôle	Baisse performance
	Baisse satisfaction au travail
	Baisse implication organisationnelle
	Baisse implication organisationnelle affective
	Baisse implication organisationnelle calculée
	Baisse engagement professionnel
	Baisse implication affective
	Augmentation tension et anxiété
	Augmentation absentéisme
	Augmentation intention de départ
Surcharge de rôle	Baisse implication organisationnelle affective
	Baisse implication organisationnelle calculée
	Augmentation difficulté de recrutement
	Augmentation épuisement émotionnel
Incapacité de rôle	Augmentation stress

L'ensemble des réactions comportementales ou affectives générées par les tensions de rôle sont des dysfonctionnements. Ces dysfonctionnements entraînent des coûts cachés.

Savall H. et Zardet V. et al (1998) proposent une classification des régulations des dysfonctionnements. En conséquence nous étudierons l'apport de la théorie socio-économique pour la mesure des variations de tensions de rôle.

Section 2. L'apport de la théorie socio-économique pour mesurer les impacts économiques des tensions de rôles

La théorie socio-économique des entreprises et des organisations développée par H. Savall repose sur deux hypothèses : le facteur principal d'efficacité à court, moyen et long terme est le développement humain de l'entreprise et il existe dans toute entreprise, quels que soient son secteur d'activité et sa taille, des déperditions sociales, économiques et financières du fait de l'existence de dysfonctionnements liés à l'interaction entre les structures de l'entreprise et les comportements des hommes.

Ces dysfonctionnements se manifestent par des anomalies, des erreurs, des perturbations et traduisent l'écart entre le fonctionnement souhaité ou fonctionnement normal (orthofonctionnement) et le fonctionnement réel.

« La performance économique et sociale d'une organisation dépend de la qualité de l'interaction des structures de l'organisation et des comportements des hommes qui agissent au sein de cette organisation ». Savall H. (1978)

2.1 Une voie possible de mesure des tensions de rôle par les coûts-performances cachés

La théorie socio-économique considère ainsi l'entreprise comme un ensemble complexe comprenant cinq types de structures de travail en interaction avec cinq types de comportements humains. Les structures (physiques, technologiques, organisationnelles, démographiques et mentales) sont supposées relativement stables et permanentes. Les comportements (individuels, de groupe d'activité, catégoriels, de groupe d'affinité et collectifs) se caractérisent par leur nature conjoncturelle et leur relative instabilité.

Les dysfonctionnements sont classés en six familles qui constituent simultanément autant de domaines de solutions pour les réduire : les conditions de travail, l'organisation du travail, la communication-coordination-concertation, la gestion du temps, la formation intégrée et la mise en œuvre stratégique.

De 1973 à 1977, l'analyse socio-économique a été centrée sur la recherche de méthodes pour identifier et évaluer les coûts cachés des dysfonctionnements. Ces coûts sont dénommés « coûts cachés », par opposition aux coûts visibles, dans la mesure où ils sont diffus, sans dénomination, sans système de surveillance et parce qu'ils n'apparaissent pas dans les systèmes d'information

classiques de l'entreprise (budgets, comptabilité générale, ...). Ils sont regroupés en cinq indicateurs : l'absentéisme, les accidents du travail, la rotation du personnel, les défauts de qualité des produits et les écarts de productivité directe et en six composantes (coûts cachés) : les sursalaires, les surtemps, les surconsommations, les non-productions, les non-crétions de potentiel et les risques. Un des objectifs de la théorie socio-économique est de montrer qu'il est possible d'évaluer les « coûts cachés » d'une entreprise ou d'une organisation à partir d'une analyse des impacts financiers de la régulation de ces dysfonctionnements.

Les coûts cachés sont définis ci-dessous :

Les coûts cachés incorporés dans les coûts visibles :

Les surconsommations sont évaluées financièrement à partir des coûts d'achat effectivement supportés par la collectivité. Par exemple, une mauvaise définition des besoins dans le cadre des marchés, une mauvaise analyse de l'appel d'offres, une non-anticipation des besoins entraînant un achat ou une prestation en urgence ou un achat sans mise en concurrence.

Les surtemps correspondent à des activités de régulation comme refaire un travail ou effectuer un travail qui n'a pas été fait.

Les sursalaires sont des écarts de salaires lorsqu'une activité est réalisée par une personne titulaire d'une fonction mieux rémunérée que celle qui aurait dû l'assumer (un fonctionnaire de cat A effectue un travail ou des tâches du niveau d'un fonctionnaire de cat B ou C, comme par exemple, un directeur d'office du tourisme (cat A) qui remplace un agent d'accueil (cat C) absent).

Les coûts cachés non intégrés dans les coûts visibles :

La non-production est une absence d'activité, ou un arrêt de travail provoqué par un dysfonctionnement (une panne informatique, un non-approvisionnement de matière première, des matériels de péage qui ne fonctionnent pas et donc pas de paiement à la suite d'un défaut d'entretien...).

La non-crétion de potentiel coût en temps humain des actions d'investissement potentiel immatériel non réalisées. Par exemple des investissements sur des logiciels informatiques ou des programmes de formation. La non-crétion de potentiel se mesure sur une durée relativement longue de 3 à 5 ans.

Les risques sont les effets dommageables qui résultent de dysfonctionnements comme par exemple, la mise en cause du maire à la suite d'une faute dans l'attribution d'un marché, un non-respect des délais de recours dans le cadre de travaux qui entraîne un coût financier important pour la commune ou une erreur manifeste de gestion des ressources humaines qui entraîne des grèves et une perte d'image pour la commune.

Une fois les coûts cachés définis, il convient de définir les cinq indicateurs qui permettront de les évaluer.

Dans le cadre de notre recherche, si l'on considère la classification des régulations des dysfonctionnements proposée par Savall H. et Zardet V. al (1998), celle-ci présente l'intérêt de valoriser économiquement l'impact des tensions de rôle à l'aide de six composantes : les surconsommations, les surtemps, les non-productions, les sursalaires, la non-crédation de potentiel, les risques.

Ces coûts cachés qui sont des indicateurs de dysfonctionnements peuvent être mesurés par cinq indicateurs qui sont :

- **L'absentéisme** du type maladie, absence non justifiée, grève, qui dans la fonction publique territoriale peut facilement être mesuré grâce aux bilans sociaux, comparé aux moyennes nationales et quantifié financièrement va entraîner des surtemps, des sursalaires, des surconsommations, des non-productions et des risques. De plus son mode de régulation (heures supplémentaires) entraînera des sur temps et des sursalaires.
- **Les accidents du travail** tout comme l'absentéisme sont facilement mesurables et auront les mêmes conséquences avec en plus le risque de mise en cause de l'exécutif qui n'aura pas tout mis en œuvre pour protéger ses salariés.
- **La rotation du personnel**, avec une mesure du taux de rotation, génère des coûts de recrutement, des coûts de formation une absence de travail fait, des retards et donc entraîne des surtemps, des sursalaires, des surconsommations, des non-productions, des non-crédations de potentiel et des risques.
- **Les défauts de qualité des produits** vont causer une augmentation des réclamations, une perte d'image et générer des surtemps (pour répondre aux réclamations), des sursalaires (pour régler ces réclamations), des surconsommations pour réguler ces défauts et des risques en matière électorale.
- **Les écarts de productivité directe** peuvent correspondre par exemple aux délais nécessaires pour obtenir une carte d'identité ou un passeport (2 à 3 mois dans la commune étudiée pour avoir un rendez-vous) ou pour lancer un appel d'offre qui retardera le projet de plusieurs mois. Cette sous-productivité pour être régulée entraînera des surtemps, des sursalaires, des sur consommations et des risques (pour les élections futures par exemple)

2.2 Corrélation entre les tensions de rôle, les impacts socio-économiques et les indicateurs

Si l'ensemble des verbatim, combiné aux différents audits organisationnels nous permettra de mettre en évidence les dysfonctionnements, nous pourrons analyser pour chaque composante des tensions de rôle l'impact socio-économique (coûts cachés) à l'aide des cinq indicateurs définis par Savall et Zardet (1998).

Le tableau ci-après, réalisé à partir des résultats des différentes recherches, nous permettra de visualiser la corrélation entre ces différents éléments. Par exemple, un conflit de rôle qu'il soit intra-émetteur ou inter-émetteurs générera des réactions comportementales ou affectives du type baisse d'implication organisationnelle, baisse de performance augmentation de tensions ou anxiété, etc. Ces réactions auront des impacts économiques (coûts cachés) tels que sursalaires, surtemps, surconsommations, non production, non création de potentiels ou risques et ces coûts cachés pourront être évalués au travers de différents indicateurs (absentéisme, accidents de travail, etc.).

Tableau 12 : corrélation entre les tensions de rôle, les impacts socio-économiques et les indicateurs

Types de tension de rôle		Conséquences Réactions comportementales ou affectives	Impacts économiques (coûts cachés)	Indicateurs
Conflit de Rôle	Conflit de rôle intra-émetteur <i>(intrasender conflict)</i> Attentes incompatibles émises par un même émetteur			
	Conflit de rôle inter-émetteurs <i>(intersenders conflict)</i> Attentes issues d'émetteurs différents et qui sont incompatibles les unes avec les autres	Baisse implication organisationnelle Baisse engagement professionnel Baisse performance Baisse motivation Baisse implication affective Baisse satisfaction au travail	Sursalaires Surtemps Surconsommations Non-productions Non-crédation de potentiel Risques	Absentéisme Accidents du travail Rotation du personnel Défauts de qualité des produits Écarts de productivité directe
	Conflit inter rôle <i>(interrole conflict)</i> Attentes incompatibles relatives à des rôles dans différents systèmes	Augmentation tension et anxiété Augmentation difficulté de recrutement Augmentation Intention de départ Augmentation stress		
	Conflit personne-rôle <i>(person-role conflict)</i> Écart entre le rôle attendu et le rôle tel que le conçoit la personne focale en fonction de ses valeurs, intérêts, objectifs			
Ambiguïté de rôle Ambiguïté au regard de la performance, des procédures ou de la planification en lien avec son rôle	Baisse performance Baisse satisfaction au travail Baisse implication organisationnelle Baisse implication organisationnelle affective Baisse implication organisationnelle calculée Baisse engagement professionnel Baisse implication affective Augmentation tension et anxiété Augmentation absentéisme Augmentation intention de départ	Sursalaires Surtemps Surconsommations Non-productions Non-crédation de potentiel Risques	Absentéisme Accidents du travail Rotation du personnel Défauts de qualité des produits Écarts de productivité directe	

<p>Surcharge de rôle (<i>role overload</i>) Nombre de rôles à exercer exigeant trop de temps</p>	<p>Baisse implication organisationnelle affective Baisse implication organisationnelle calculée Augmentation difficulté de recrutement Augmentation épuisement émotionnel</p>	<p>Sursalaires Surtemps Surconsommations Non-productions Non-crédation de potentiel Risques</p>	<p>Absentéisme Accidents du travail Rotation du personnel Défauts de qualité des produits Écarts de productivité directe</p>
<p>Incapacité de rôle Incapacité due à une absence de ressources personnelles, d'information, de moyen technique, d'autorité</p>	<p>Augmentation stress</p>	<p>Sursalaires Surtemps Surconsommations Non-productions Non-crédation de potentiel Risques</p>	<p>Absentéisme Accidents du travail Rotation du personnel Défauts de qualité des produits Écarts de productivité directe</p>

Les différents indicateurs nous permettront de mesurer les dysfonctionnements et d'évaluer les impacts socio-économiques. Plus ces indicateurs seront élevés, plus les tensions de rôle seront importantes. Mais dans le cadre de notre recherche, avec des indicateurs relevés avant la mise en place de mesures correctives, la variation, à la baisse ou à la hausse de nos indicateurs permettra de vérifier l'efficacité des actions réalisées.

Si les variables environnementales, personnelles, organisationnelles ou relationnelles génèrent des tensions de rôles qui entraînent des réactions comportementales ou affectives (dysfonctionnements) créant ou augmentant les coûts cachés mesurables par des indicateurs, alors on peut considérer que les variations des indicateurs vont permettre de mesurer l'évolution des tensions de rôle.

Compte tenu des contraintes de collectes de données du terrain, nous avons privilégié pour mesurer les variations de tensions de rôle, trois indicateurs que sont l'absentéisme, le taux de rotation du personnel et de l'encadrement et les accidents de travail. Ces indicateurs seront issus des bilans sociaux de la collectivité (un bilan social tous les 2 ans) et à partir de 2021 du Rapport Social Unique (RSU)³³. Nous rajouterons le taux de rotation des cadres et le pourcentage d'agents de plus de cinquante ans au sein de l'organisation. Néanmoins, bien qu'évalués sommairement, quelques exemples de défauts de qualité des produits ou d'écarts de

³³ Le Rapport Social Unique (RSU) remplace le bilan social depuis la loi de transformation de la fonction publique d'août 2019

productivité directe pourront permettre de conforter les variations mesurées par nos indicateurs principaux.

Les déterminants des variables environnementales, personnelles, organisationnelles ou relationnelles seront dans une approche prescriptive aussi des domaines au sein desquels, nous rechercherons des actions correctives pour réguler les tensions de rôle entre élus et managers fonctionnels.

Conclusion de chapitre 2

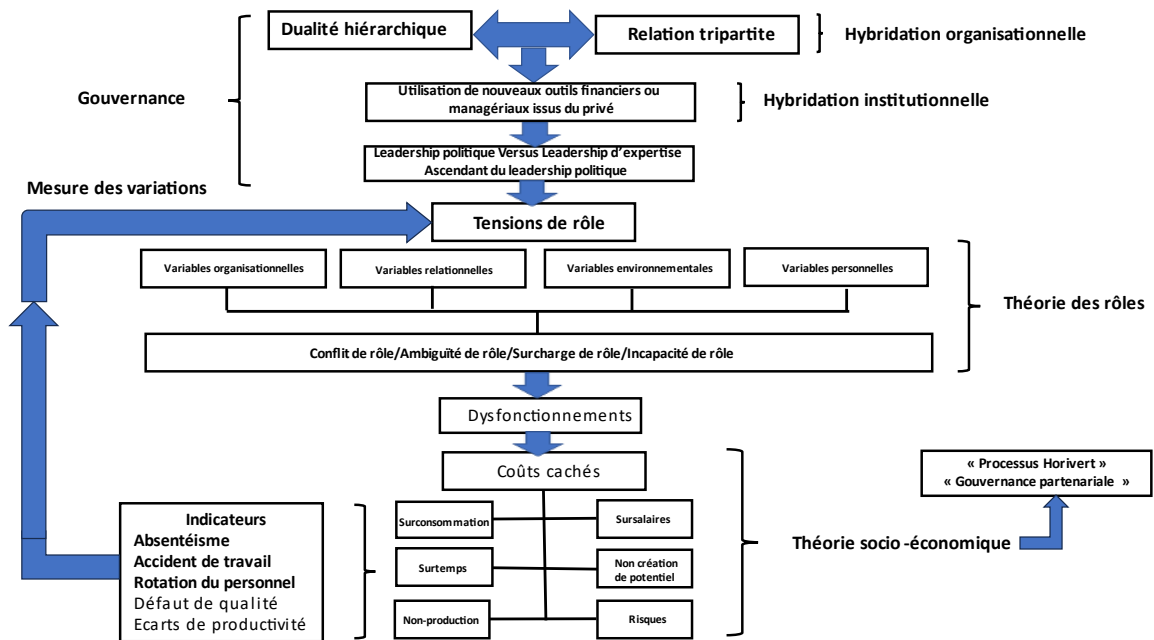
La recherche pourra démontrer l'existence de nombreuses tensions de rôle qui se manifestent de plusieurs natures : conflits de rôle (intra-émetteur, inter-émetteurs, inter-rôle et personne-rôle), ambiguïté de rôle, surcharge de rôle, incapacité de rôle. Ces tensions sont liées à des variables organisationnelles, environnementales, relationnelles et personnelles. Les tensions de rôle génèrent également d'importants dysfonctionnements dans les différents services et dégradent la performance des équipes.

La théorie socio-économique avec sa notion de coûts cachés et ses indicateurs nous permettra d'évaluer les conséquences de tensions de rôle, mais les variations de ces indicateurs utilisés sur une période suffisamment longue permettront de mesurer l'évolution de ces tensions de rôle.

Pour résumer le cadre théorique, les collectivités territoriales confrontées à une dualité hiérarchique, basculent avec l'influence du cabinet dans une relation tripartite (hybridation structurelle). Combinée à une hybridation institutionnelle non aboutie avec l'appropriation de nouveaux outils venus du privé, cette relation tripartite favorise l'ascendant du leadership politique sur le leadership d'expertise et l'influence des parties prenantes externes générant ainsi des tensions de rôles. Ces tensions de rôle génèrent des dysfonctionnements desquels émergent des coûts cachés mesurables par des indicateurs qui pourront permettre la mesure des variations des tensions de rôle.

La figure ci-après synthétise le cadre théorique

Figure 7 : synthèse du cadre théorique



CHAPITRE 3 : MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Section 1 Le cadre épistémologique de la recherche.....	101
1.1 Notre posture de chercheur-praticien	101
1.2 Le cadre épistémologique constructiviste.....	103
1.3 L'objet de la recherche.....	105
1.4 Le laboratoire de recherche.....	109
Section 2 Les choix méthodologiques.....	111
2.1 Le terrain d'observation : une collectivité territoriale.....	111
2.2 L'échantillon de l'étude empirique et le mode opératoire.....	115
Section 3 La recherche quantitative auprès d'autres collectivités.....	133

CHAPITRE 3 : MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Ce troisième chapitre concerne notre méthodologie de recherche. Dans une première section nous expliquons le cadre épistémologique de la recherche, notre posture de chercheur, la recherche-intervention dans le cadre de notre recherche et notre choix d'inscrire notre recherche dans un positionnement épistémologique constructiviste ancré dans un raisonnement de type abductif et une démarche qualitative. Nous présentons ensuite dans une deuxième partie nos choix méthodologiques avec notre terrain d'observation et le choix de l'échantillon.

Section 1 Le cadre épistémologique de la recherche

1.1 Notre posture de chercheur-praticien

Dans le cadre de notre position au sein de la collectivité, nous nous sommes posés la question de notre posture au sein de celle-ci. En effet le fait de travailler au sein de la structure peut créer des biais, mais ces biais existent dans toutes les approches. Les approches positiviste ou interprétativiste en management ne suffisent pas (Gephart Jr, R. P., 1986), aussi nous proposons une approche constructiviste, proche de l'observation participative (Coghlan, D. & Brydon Miller, M. (Eds), Gustavsen, B., 2001). Notre travail est avant tout un travail réflexif, tout en étant en action (Argyris, C., & Schön, D., 1978). Nous pouvons faire de la recherche action tout en étant au sein de l'organisation (Coghlan, D. & Brydon Miller, M. (Eds)), et ce n'est pas une recherche sur les acteurs, mais avec les acteurs, ni une recherche sur l'action, mais en action, et elle n'est pas neutre mais orientée vers l'amélioration du bien commun et des relations entre les élus et l'encadrement afin de mieux travailler ensemble au service de la population.

Nous nous inspirons de la réalité qui est extrêmement complexe, mais qui n'empêche pas l'action. Nous avons fait le choix d'une recherche-action qui va se rapprocher d'une observation participative (Coghlan, D. & Brydon Miller, M. (Eds), Gustavsen, B., 2001). Celle-ci n'est pas une recherche-intervention car le contexte ne s'y prête pas (Hatchuel, A., & David, A., 2008), notre recherche n'étant pas une commande de la municipalité, les préconisations ne seront pas mises en œuvre. Néanmoins comme nous l'a indiqué le Professeur Henri Savall, nous aurions pu qualifier notre recherche de recherche-intervention non aboutie car nous avons obtenu l'autorisation du maire pour effectuer nos travaux. De plus, dans le cadre de notre recherche, nous avons utilisé des données qualitatives, quantitatives et financières qui peuvent nous

permettre de parler de recherche-intervention qualimétrique (Savall H, 1974) s'approchant de celle utilisée dans la théorie socio-économique.

Il convient de définir les principes de la recherche-action dans le cadre de notre recherche et dans notre mode opératoire nous développerons les trois piliers de la recherche-intervention qualimétrique que nous avons utilisés et qui sont l'interactivité cognitive, l'intersubjectivité contradictoire et la contingence générique.

La recherche-action est une approche qui intègre à la fois la recherche et l'action, en combinant des méthodes de recherche académique avec des actions concrètes sur le terrain. Elle vise à résoudre des problèmes spécifiques rencontrés dans la pratique en développant des connaissances tout en agissant pour apporter des changements concrets.

Les éléments fondamentaux de la recherche-action comprennent :

1. **Cohérence entre recherche et action** : Elle combine la réflexion théorique et la pratique pour résoudre des problèmes réels.
2. **Participation active** : Les parties prenantes impliquées dans le problème sont souvent activement engagées dans le processus de recherche et dans la mise en œuvre des solutions.
3. **Cycles itératifs** : La recherche-action implique généralement des cycles de planification, d'action, d'observation et de réflexion. Les résultats de chaque cycle alimentent les suivants pour affiner les solutions.
4. **Changement social ou organisationnel** : L'objectif final est souvent de créer des changements significatifs, que ce soit au niveau social, organisationnel ou communautaire.

Dans le cadre de la recherche-action, il y a trois niveaux d'impacts à analyser :

1. La recherche-action à la première personne (*first person action research*), doit permettre au chercheur d'observer et de ne pas faire de conclusions hâtives. Il doit faire constamment des va et vient entre l'action et la réflexion et pour cela, savoir écouter est beaucoup plus important que savoir parler.
2. La recherche-action à la seconde personne (*second person action research*) est un processus de reformulation et de questionnement, permettant un enrichissement mutuel. C'est l'effet miroir qui va permettre un apprentissage organisationnel et une innovation managériale.

3. La recherche-action à la troisième personne (*third person action research*) cherche à développer le caractère universel des résultats obtenus pour leur donner une portée plus générale (Gustavsen, 2001).

Il est important de diffuser les résultats obtenus et pour cela il existe plusieurs moyens qui sont :

- La publication, les communications, les conférences
- La diffusion des résultats dans les réseaux sociaux
- La diffusion auprès de nombreuses sociétés privées ou publiques afin de reproduire l'expérience dans d'autres organisations
- Réaliser des recherches-actions à grande échelle
- Répéter des expériences afin de crédibiliser l'existence d'invariants de recherche

1.2 Le cadre épistémologique constructiviste

Si l'on peut parler pour la recherche-action de posture épistémologique de « réalisme critique » (Bhaskar, 1989) qui dépasse les oppositions entre constructivisme, positivisme et pragmatisme, nos travaux s'inscrivent dans le paradigme constructiviste. Ce courant est apparu au XXème et le terme a été utilisé par le mathématicien hollandais Brouwer (1881-1966) pour caractériser sa position sur la question des fondements en mathématiques. Nous pourrions parler de constructivisme radical (Glaser B. G., Strauss A. L., 1967) ou de constructivisme aménagé (Strauss A., Corbin J. M., 1990), mais l'hypothèse fondatrice du paradigme constructiviste reflète que l'expérience humaine est connaissable, ce qui revient à remettre en cause l'hypothèse ontologique du positivisme qui repose sur l'existence d'un réel en soi, indépendant du chercheur qui souhaite le connaître (Avenier et Thomas, 2011). La réalité est construite par les acteurs à partir de leurs interprétations, et plus particulièrement ce sont les interactions entre ces derniers qui les conduisent à donner un sens à leur réalité (Maurand-Valet, 2010). Il existe ainsi dans ce paradigme une interdépendance du sujet et de l'objet.

Le tableau de synthèse ci-après nous permet de comprendre les différentes positions épistémologiques en recherche de gestion.

Tableau 13 : les positions épistémologiques en recherche de gestion (Girod-Séville et Perret (1999))

Tradition philosophique	Le positivisme	La phénoménologie	
Le positivisme Les questions épistémologiques	Le positivisme	L'interprétativisme	Le constructivisme
Quel est le statut de la connaissance ?	Hypothèse réaliste : il existe une essence propre à l'objet de connaissance	Hypothèse relativiste : l'essence de l'objet ne peut être atteinte (constructivisme modéré ou interprétativisme) ou n'existe pas (constructivisme radical)	
La nature de la « réalité »	Indépendance du sujet et de l'objet Hypothèse déterministe Le monde est fait de nécessité	Dépendance du sujet et de l'objet Hypothèse intentionnaliste Le fait est fait de possibilités	
Comment la connaissance est-elle engendrée ?	La découverte Recherches formulées en termes de « pour quelles causes... »	L'interprétation Recherches formulées en termes de « pour quelles motivations des acteurs... »	La construction Recherches formulées en termes de « pour quelles finalités... »
Le chemin de la connaissance scientifique	Statut privilégié de l'explication	Statut privilégié de la compréhension	Statut privilégié de la construction
Quelle est la valeur de la connaissance ? Les critères de validité	Vérifiabilité Confirmabilité Réfutabilité	Idiographie Empathie (révélatrice de l'expérience vécue par les acteurs)	Adéquation Enseignabilité

Par rapport à notre recherche, le paradigme constructiviste nous offre la possibilité de comprendre des phénomènes qui se traduisent le plus souvent par l'analyse du discours des acteurs, ce qui représente un champ d'investigation favorable aux méthodes qualitatives (Maurand-Valet, 2010). Le constructivisme a une dépendance avec l'objet de recherche. Au sens de Popper (1956, 1988), en sciences de gestion un travail de recherche qualitative se doit d'être constructiviste car il doit reposer sur une revue de littérature qui permet au chercheur de dresser un constat de l'état du savoir et du non-savoir en relation avec la recherche et la construction de données qui rendent possible la résolution du problème (Dumez, 2010).

Néanmoins, Ron Weber (Weber, 2004), considère que l'opposition entre le positivisme, le constructivisme et l'interprétativisme n'est pas aussi tranchée que l'on veut bien l'admettre et

il a essayé de donner des éléments épistémologiques pour la recherche qualitative en gestion en travaillant sur différents « courants » et en les combinant.

Il va s'appuyer sur Popper qui a écrit sur l'épistémologie des sciences sociales contre la vision positive de l'unité scientifique au niveau épistémologique et méthodologique et qui s'inscrit dans la tradition de Dilthey et Weber, celle de l'approche compréhensive dite interprétativiste. Sa démonstration va d'abord s'appuyer sur le positivisme en tentant de montrer que, dans la recherche qualitative, la pensée positiviste peut être intéressante, puis il va montrer qu'au sens de Popper la recherche qualitative est également constructiviste et interprétative.

A la lecture de sa démonstration, nous identifions trois positions épistémologiques, le positivisme, le constructivisme et l'interprétativisme, qui semblent se contredire et nous en déduisons que **nous sommes principalement constructivistes au sens de BACHELARD et POPPER**, en essayant de poser un problème scientifique comme une tension entre savoir et non-savoir et en essayant de définir cet état de savoir et non-savoir, en lien avec la recherche et la construction des données. Mais **nous sommes aussi positivistes (empiriste logique au sens du cercle de Vienne)** car en définissant un cadre analytique rigoureux et cohérent nous avons essayé d'être empiriste logique et nous avons cherché à éliminer les propositions ou concepts non susceptibles d'être vrai ou faux. Et enfin, **nous sommes interprétativistes au sens de POPPER (dans la lignée de Dilthey et Weber)** car nous nous intéressons au sens donné par les acteurs et leurs interprétations des situations dans lesquelles ils se trouvent. En revanche, il semble difficile d'avoir une « objectivité » en tant que chercheur mais notre travail doit passer par un processus de critique rationnelle et doit être exprimé de manière à pouvoir être critiqué en exprimant des théories et des faits rigoureux cherchant plutôt à les contredire qu'à les conforter

1.3 L'objet de la recherche

Notre recherche doctorale porte sur le lien entre les tensions de rôle, l'augmentation des coûts cachés et comment l'hybridation de la gouvernance peut exercer une influence sur les tensions de rôle. De plus, la théorie socio-économique au travers de ses indicateurs, permettant d'évaluer les coûts cachés, pourrait permettre de mesurer les variations de tensions de rôle. Comme dysfonctionnements, nous avons identifié entre autres, une **baisse de l'implication organisationnelle, de l'engagement professionnel, de la motivation et de la performance**³⁴

³⁴ Synthèse des résultats concernant la corrélation entre les tensions de rôle et leurs conséquences.

qui favorisent ainsi l'absentéisme, la rotation du personnel, la volonté de départ ou les départs et augmentent proportionnellement les coûts cachés.

La notion de rôle et les tensions de rôle peuvent expliquer ces dysfonctionnements et l'augmentation des coûts cachés. La réduction des dysfonctionnements et des coûts cachés passe par la diminution des tensions de rôle avec la mise en place d'une gouvernance partagée qui agira sur les variables environnementales, organisationnelles, relationnelles et personnelles. Ce travail d'analyse nous permet de répondre à notre problématique de recherche, de vérifier et de valider nos hypothèses mais aussi d'identifier quels peuvent être les risques et les menaces d'un tel mode de gouvernance.

La question principale est de savoir :

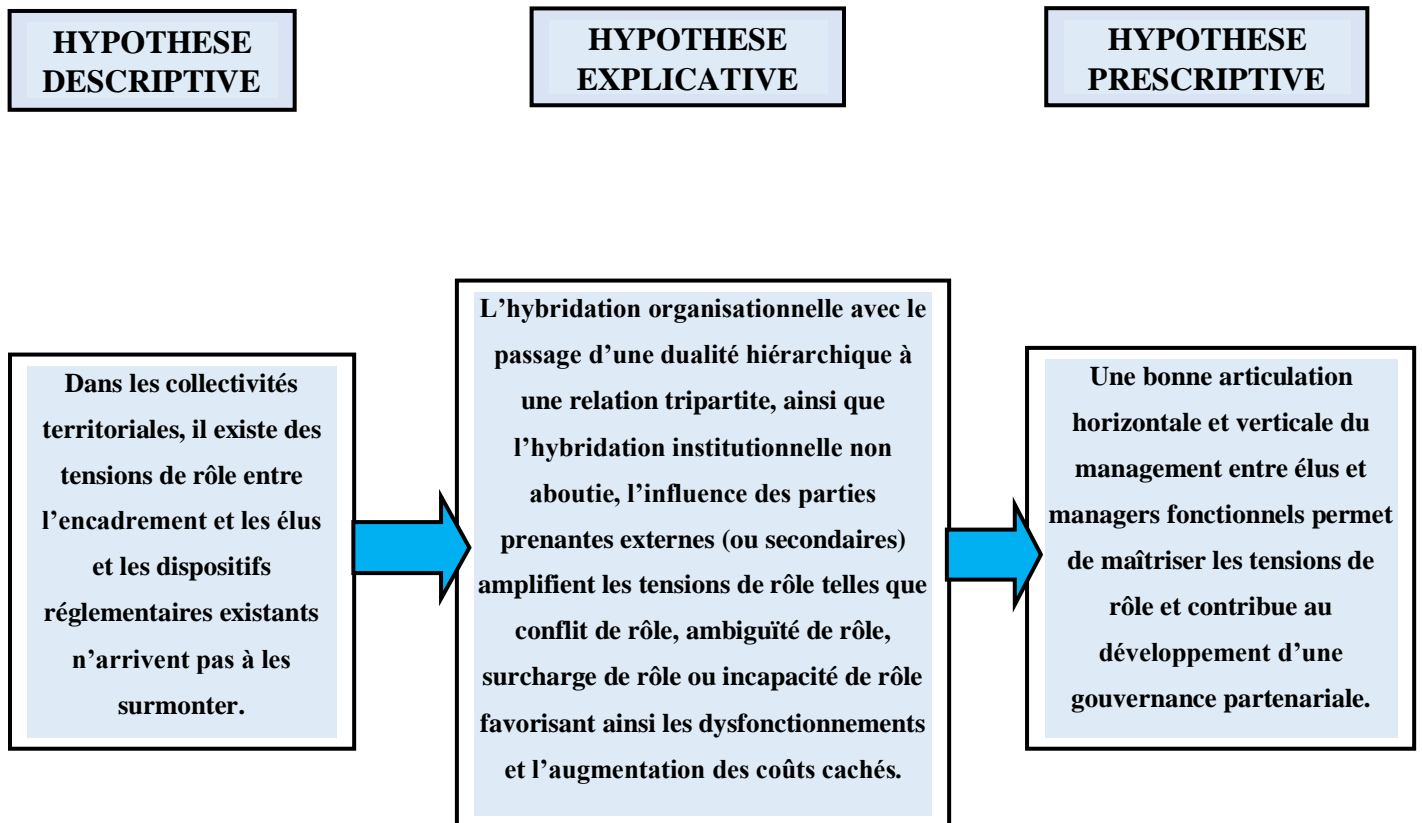
Dans quelle mesure le développement d'une « gouvernance partenariale » au sein des collectivités territoriales peut contribuer à dépasser les tensions de rôles entre les élus et les managers fonctionnels ?

Notre hypothèse centrale qui découle de notre problématique est :

Dans les collectivités territoriales, les tensions de rôle entre les élus et l'encadrement génèrent des dysfonctionnements et des coûts cachés élevés surmontables par une méthodologie favorisant l'émergence d'une « gouvernance partenariale ».

L'hypothèse centrale se décline en 3 niveaux : hypothèses descriptives, explicatives et prescriptives.

Figure 8 : les hypothèses descriptive, explicative et prescriptive :



Nous nous intéressons à l'influence des tensions de rôle, aux variables qui génèrent ces tensions de rôle, à l'influence de la prédominance du leadership politique sur le leadership d'expertise dans la gouvernance et son rapport avec les tensions de rôle ainsi que la corrélation entre les tensions de rôle et les dysfonctionnements. Les perceptions qui nous ont été fournies par le biais d'audits, de rapports de la Chambre régionale des comptes, de bilans sociaux et d'échanges informels mais aussi grâce à notre immersion dans la collectivité, nous ont permis de construire notre réflexion. Dans le paradigme constructiviste, la réalité est construite et non donnée et la construction de la connaissance relève plus d'un processus que d'un résultat (Allard-Poesi et Perret, 2014)). Salarié de notre objet de recherche depuis 20 ans, nous avons construit un double lien qui mène du terrain à l'objet de recherche. C'est par ce cheminement que notre recherche s'inscrit dans un contexte de non-séparabilité entre le chercheur et son objet, ce qui lie ce critère au positionnement épistémologique constructiviste (Gavard-Perret et al., 2012).

Pour produire des connaissances les plus adéquates possibles à notre recherche, nous avons fait le choix en termes de méthodes de collecte du matériau d'une présence durable et d'une intégration dans le terrain de recherche. L'ancrage de notre recherche dans une posture constructiviste nous a conduit vers des méthodologies de recherche qui permettent de contribuer à la construction de cette réalité. En effet, lorsque l'on cherche à répondre à une question qui permet de résoudre un problème ouvert, les trois types de raisonnements (abduction, induction et déduction) interviennent. (Charreire et Durieux, 2014 ; Dume, 2013). Toutefois, ces modes de raisonnement, même s'ils permettent de produire de la connaissance, ne reposent pas sur le même cheminement pour l'atteindre. C'est la raison pour laquelle nous avons inscrit notre travail dans un raisonnement abductif. Notre choix s'est effectué par rapport aux caractéristiques de ces trois types de raisonnement. Toutefois, même si l'induction est souvent associée à la recherche qualitative, de nombreux auteurs privilégient un raisonnement abductif pour la recherche qualitative (Charreire et Durieux, 2014). L'objectif du raisonnement abductif est « d'établir un système d'observations afin de proposer de nouvelles conceptualisations théoriques, sans aller jusqu'à proposer des lois universelles » (Aliseda, 2006). Pour Charles S. Peirce le raisonnement abductif est le seul qui permet de générer des idées nouvelles (Dumez, 2012). Le choix d'un raisonnement abductif est en cohérence avec le choix d'inscrire notre recherche dans une posture épistémologique constructiviste car la production de connaissances repose sur les interactions permanentes entre le chercheur et les acteurs, tout comme l'abduction qui peut s'enrichir à partir des allers-retours entre le terrain et la théorie (Richard, 2012).

1.4 Le laboratoire de recherche

Notre recherche a été conduite au sein de l'unité de recherche CORHIS qui regroupe des enseignants-chercheurs, intervenant tous dans le champ de la dynamique des organisations et des transformations sociales, sous différents angles disciplinaires : information et communication, management des ressources humaines et intervention sociale, à l'université Paul-Valéry Montpellier 3 et de Perpignan Voie Domitienne. À cet ensemble universitaire est articulé un groupe de recherche professionnel, le Préfis (Pôle ressource recherche/formation, intervention sociale de l'IRTS) qui complète sa configuration et assure la dimension transdisciplinaire du projet. Cette association permet d'organiser un pôle de recherche sur des domaines jusqu'ici très fragmentés voire inexistantes, à l'échelle de l'arc languedocien. Le directeur de l'unité de recherche est le professeur Jean-Michel PLANE.

Ce laboratoire travaille sur 3 axes de recherche :

- Communication et transformation sociale ;
- Management des Ressources Humaines : mutations des entreprises, mutations des relations d'emploi et de travail ;
- Sciences de l'intervention et transformations sociales.

Notre recherche s'inscrit dans l'axe 1 qui vise à capter les modifications réciproques voulues ou subies des organisations, en relation avec les interactions de leurs acteurs eux-mêmes en interaction. Cet axe pense l'ensemble des problématiques de management, management de l'information, information de l'entreprise, relations sociales, médias internes et externes, métiers et compétences, les modalités d'intervention en public des entreprises, la redéfinition des rôles et des missions traditionnelles, l'engagement dans la société et la production de récits ou de légendes de soi et sur soi.

Les objectifs de cette recherche étaient de comprendre les interactions entre les différents acteurs et comment au niveau de la gouvernance de la collectivité les décisions étaient prises sans que certains cadres alertent les élus sur les risques.

L'intérêt de la recherche-action au regard des objectifs est qu'elle est une méthode interactive entre le chercheur et son terrain. Cette forme de recherche qualitative découle des travaux de l'école sociotechnique du Tavistock Institute au Royaume-Uni et de ceux des écoles norvégienne et suédoise de recherche-intervention pragmatique (Johansson, Lindhult, 2008). La recherche-intervention alterne une phase d'immersion (sur le terrain) et une phase de distanciation (recul et analyse des travaux). Sur le plan épistémologique, nous serions tentés

d'effectuer un rapprochement entre la posture orientée sur la pratique, et la notion de *praxis* au sens d'A.C. Martinet et Y. Pesqueux (2013), c'est-à-dire une « figure avec la référence à l'homme de terrain », soit « celle de la focalisation sur les pratiques et celle de la valorisation du praticien » (*ibid.*).

Le chercheur a une position alternée pour créer des connaissances. L'immersion permet, par abduction, des interprétations, et la distanciation permet de formuler, par déduction, des hypothèses de recherche. La création de connaissances est favorisée par le contraste entre ces deux phases (Savall, 1975 ; Wacheux, 1996).

De plus, outre l'observation directe avec la distanciation nécessaire et l'analyse et l'exploitation des entretiens qualitatifs, l'analyse de nombreux documents sur une période de trente ans permet de confirmer ou valider les verbatim issus des entretiens. Les rapports de la Chambre régionale des comptes permettent de mettre en évidence les coûts cachés et de confirmer l'absence de stratégie RH.

Il est important de noter que membre de cette organisation depuis le 1^{er} janvier 2004, les données de terrain ont été plus facile à collecter, le terrain de recherche étant parfaitement connu.

La présence du chercheur au sein de l'organisation est essentielle pour avoir accès à certaines informations (Plane J.M., 2012), cependant, sans intersubjectivité contradictoire, le vécu ou l'implication du « chercheur en action » (Bonnet M., 2014) risque de compromettre l'objectivité des analyses. Si l'implication est nécessaire dans la collecte d'information, la distanciation avec l'objet étudié et la confrontation aux acteurs sont obligatoires pour obtenir une étude objective. Mais même si parfois l'objectivité de l'étude ne peut pas être atteinte, la pertinence des informations reste essentielle.

Notre difficulté principale a résidé dans la capacité à avoir de la distanciation par rapport au terrain et n'utiliser que les données objectives ou parfois subjectives mais pertinentes. Notre position de chercheur et notre implication dans l'organisation auraient pu créer des biais et des difficultés lors de entretiens et fausser les résultats. Or, il s'avère, qu'avec les garanties d'anonymat et le climat de confiance instauré depuis plusieurs années dans le cadre des relations professionnelles, les acteurs se sont exprimés librement et grâce à la technique de l'effet miroir, nos matériaux se sont révélés fiables. Concernant le traitement des données, notre directrice de thèse nous a permis de prendre la distanciation nécessaire afin d'éviter de créer des biais.

Section 2 Les choix méthodologiques

Nous avons opté pour une méthode de recherche qualitative. Chercheur membre de l'équipe de direction, nous avons bénéficié d'une présence permanente sur le terrain pendant la durée des travaux de recherche et nous avons pu ainsi trianguler les données, en utilisant plusieurs sources d'informations et plusieurs collectes des données : entretiens, observation directe et participante, documents. Une analyse de documents a été réalisée notamment des audits organisationnels, des rapports de la Chambre régionale des comptes (2013, 2019) et des données chiffrées de l'absentéisme au sein de la collectivité, ainsi que des évolutions de 2009 à 2021 (données insérées dans les bilans sociaux de 2017, 2019 et RSU de 2021).

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 (phase 1).** À 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. **Entre 2020 et 2021, vingt entretiens complémentaires** ont été conduits auprès d'agents de la collectivité, d'élus de la collectivité et d'élus d'autres collectivités **sur la base du même guide d'entretien (phase 2).**

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.

De plus, afin de vérifier la possibilité de transposer nos résultats à d'autres collectivités, nous avons réalisé une recherche quantitative auprès d'agents d'autres structures publiques et nous avons croisé nos données dans le cadre d'une analyse mixte.

2.1 Le terrain d'observation : une collectivité territoriale

Le terrain sur lequel porte notre expérimentation est une collectivité territoriale (commune) de 47 854 habitants (INSEE 01/01/2023) du sud de la France (région Occitanie).

Le conseil municipal est composé de **43 élus dont le Maire et 11 adjoints.**

L'organigramme de la commune permet d'identifier une structure fonctionnelle simple, la direction administrative étant représentée par le Directeur Général des Services assisté de Directeurs Généraux Adjointes et du Directeur Général des Services Techniques.

Comme nous l'avons indiqué dans la revue de littérature, la commune étudiée est une collectivité territoriale et donc une personne morale de droit public qui bénéficie d'une autonomie juridique et patrimoniale et qui s'administre librement. Sa gestion est assurée par un conseil délibérant élu au suffrage universel direct.

L'assemblée délibérante (le conseil municipal composé de 43 élus) en matière de ressources humaines, joue un rôle important. Elle crée et supprime les emplois par l'ouverture des crédits budgétaires qui sont inscrits au tableau des effectifs, vote l'organigramme, le plan de formation, le règlement intérieur en matière de temps de travail, les crédits au titre du régime indemnitaire et les modalités d'attribution et autorise le maire à signer des conventions ou contrats liés à la gestion des personnels (chômage, assurance statutaire, etc.).

L'exécutif (le Maire) est le chef de l'administration communale ou intercommunale. À ce titre, il organise les services et veille aux conditions de travail, procède aux nominations, veille aux conditions d'exercice des fonctions, garantit et veille au déroulement de carrière et procède à la radiation des agents.

Le fonctionnement de la commune est soumis à une dualité hiérarchique et deux cultures différentes cohabitent : celle des élus, regroupés au sein d'un collectif, qui ont en commun leur programme politique et celle de l'administration, structurée autour d'un organigramme généralement pyramidal, qui a pour objectif premier de mettre en œuvre le projet politique et de mener à bien les missions quotidiennes. Ces missions quotidiennes sont assurées sans nécessité d'un pilotage politique.

Nous avons constaté sur notre terrain que l'hybridation organisationnelle est passée d'une dualité hiérarchique (élus/encadrement) à une relation tripartite (élus/encadrement/cabinet) avec une forte intervention des parties prenantes secondaires ou externes et que l'hybridation structurelle est non aboutie (les méthodes et processus issus du privé n'ont pas été totalement intégrés).

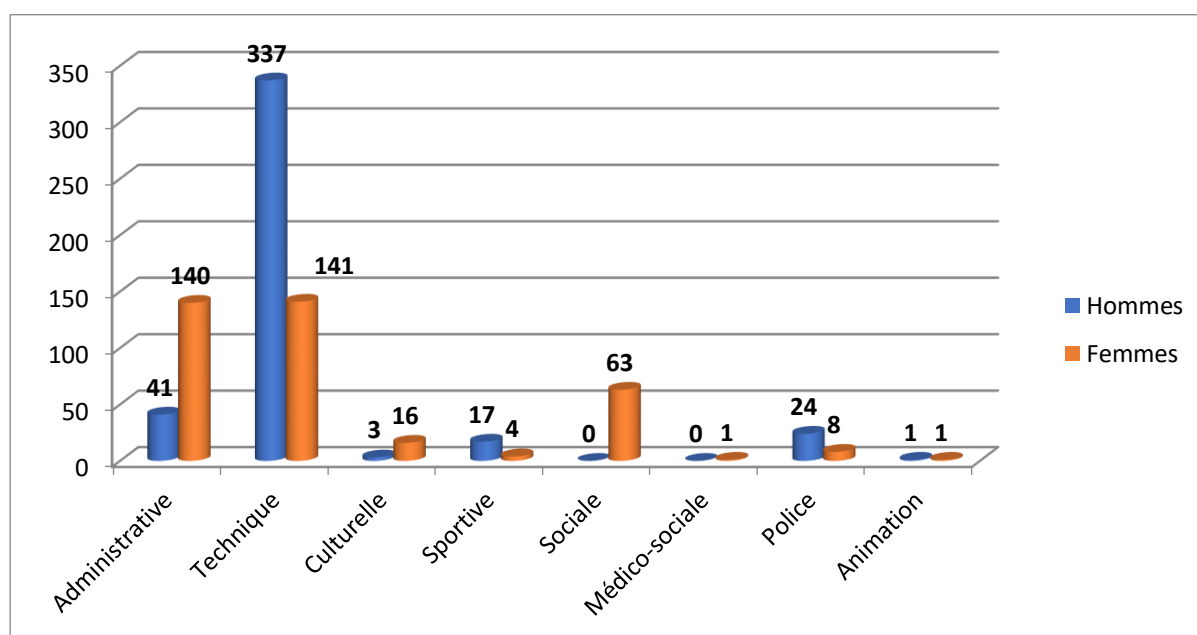
La Municipalité emploie **798 agents fonctionnaires titulaires et stagiaires ainsi que 177 agents non titulaires**³⁵, répartis dans huit filières : filière administrative, culturelle, médico-sociale, sécurité (Police municipale), sociale, sportive, animation et technique.

³⁵ Les données sont issues du bilan social 2017 qui a été utilisé au démarrage de nos travaux.

Plus de la moitié (**60%**) des agents municipaux appartient à la filière technique. Avec **374 personnels féminins**, le taux de féminisation est de **47%**.

Le graphique ci-après représente la répartition des agents selon leur filière d'appartenance et leur sexe. Nous pouvons constater que les emplois techniques, sportifs ou policiers sont majoritairement occupés par des hommes tandis que les filières administratives et sociales sont beaucoup plus féminisées.

Figure 9 : répartition des agents fonctionnaires selon la filière d'appartenance et le sexe



Dans chaque filière, les fonctionnaires sont classés par catégorie. Chaque catégorie regroupe les cadres d'emplois par ordre hiérarchique : la catégorie A qui recense le personnel de direction, la catégorie B qui rassemble le personnel d'encadrement et la catégorie C qui correspond au personnel d'exécution. On remarque que 84% du personnel est affilié à la catégorie C (360 hommes et 319 femmes). On constate qu'avec 30 fonctionnaires de catégorie A (16 hommes et 14 femmes), **le taux d'encadrement égal à 3,69%³⁶ en 2021 est relativement faible** pour une collectivité de cette taille. En effet, **statistiquement, ce taux est de 7,75%³⁷ pour les communes (7,17 % pour les communes)** et organismes communaux.

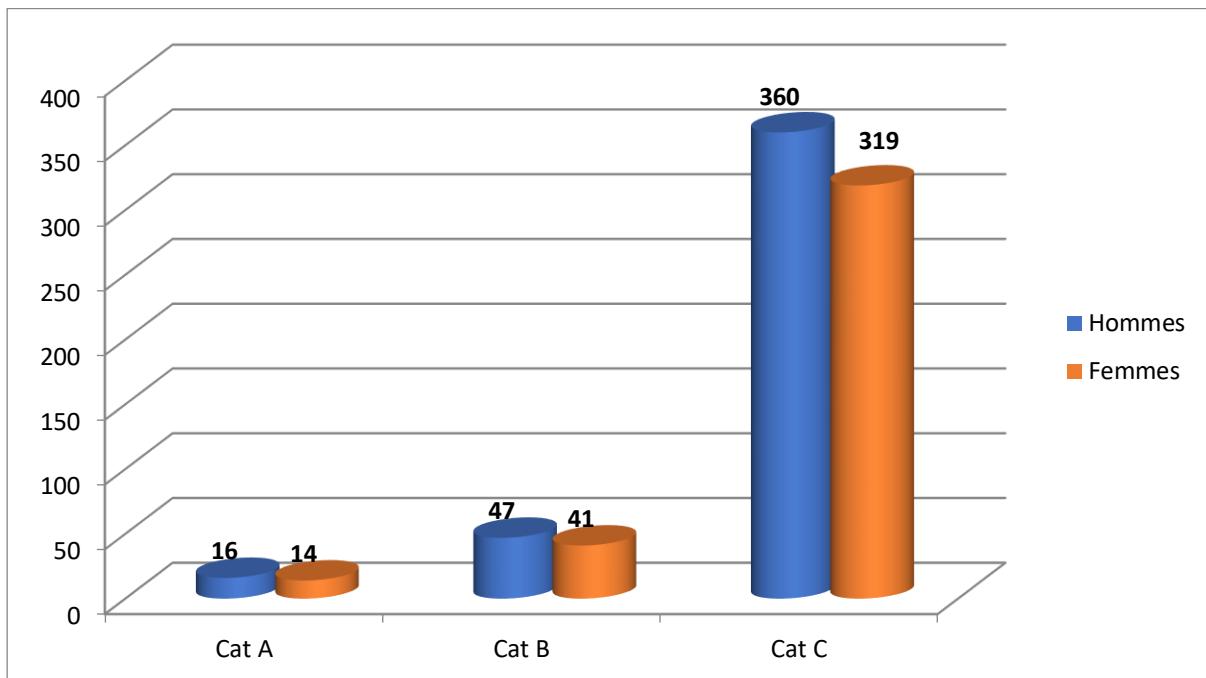
³⁶ 32 cadres A (toutes filières confondues) pour 867 agents permanents en 2021 soit 3,69 %

³⁷ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres-2023>

Le graphique ci-après (bilan social 2017) montre la répartition des agents municipaux, au sein de la commune, selon leur niveau de responsabilité (catégorie A, B ou C) et leur sexe et nous permet de constater que l'encadrement au sein de la collectivité est relativement faible.

De plus, si ce graphique précise le niveau d'encadrement au sein de la collectivité, on peut constater qu'au niveau de l'encadrement (cat A et B), la répartition, femmes, hommes est relativement équilibré. Concernant les catégories C, la différence s'explique par un nombre important d'agents techniques et ces métiers étant le plus souvent occupés par des hommes.

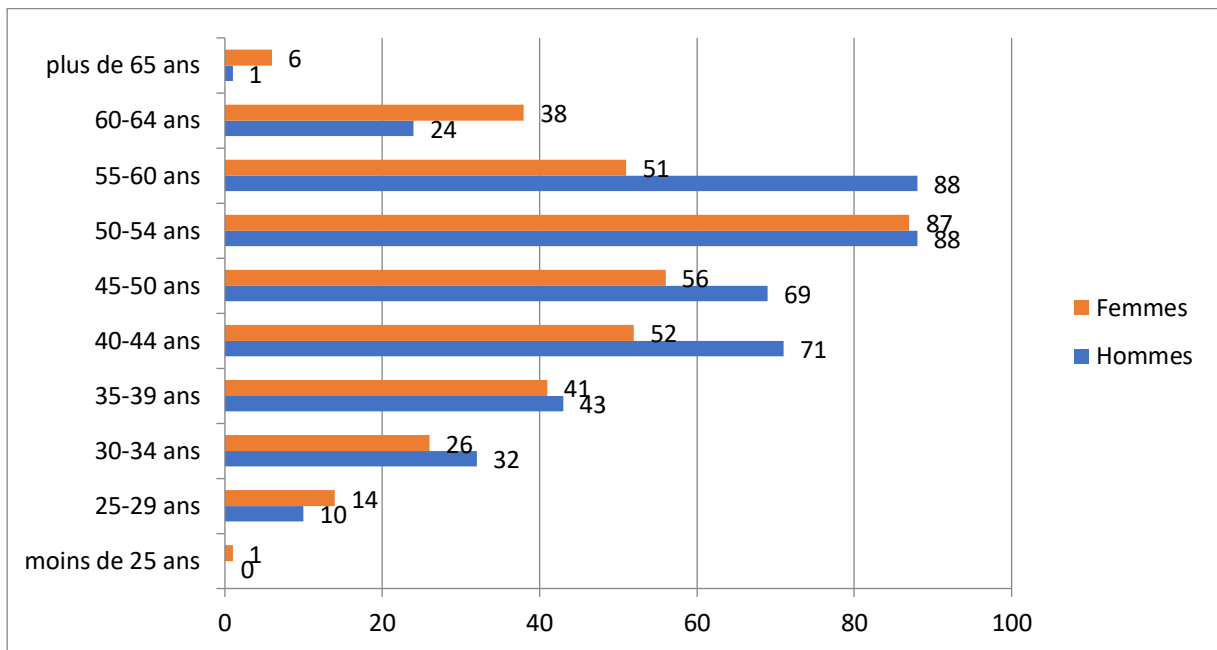
Figure 10 : répartition des agents (Femmes, Hommes) selon leurs catégories



L'âge du personnel est important dans une organisation, en effet, le départ d'agents en retraite entraîne souvent une perte de connaissances et compétences. Si rien n'est organisé au niveau de la formation afin d'assurer une transmission des savoir, le fonctionnement peut s'en trouver dégradé. De plus, si les agents d'un certain âge peuvent éventuellement accepter de former des plus jeunes, il est parfois difficile de les convaincre de suivre des formations afin d'acquérir de nouvelles compétences ou responsabilités.

La figure ci-après nous permet de voir l'âge des employés de la collectivité et constater qu'une majorité du personnel a plus de 50 ans.

Figure 11 : pyramide des âges globale titulaires et stagiaires



La pyramide des âges est en forme de toupie, ce qui caractérise une forte proportion de baby-boomers. Les 50 – 60 ans sont majoritaires. Ce type de pyramide permet une évolution harmonieuse des carrières, une variété des âges et un équilibre intergénérationnel. Les tranches les plus nombreuses ouvrent des possibilités d’embauches de jeunes salariés, mais peuvent aussi entraîner une perte massive de savoir-faire et de compétences. Cette forme permet toutefois de disposer de salariés en surnombre, pour pouvoir construire une politique de carrière.

Plus de 48 % des salariés auront plus de 50 ans, et donc ce type de pyramide tend à évoluer vers une forme en champignon avec le risque de perte des compétences collectives et individuelles et un coût difficilement compensable.

Dans la strate de 30 000 à 100 000 habitants, nous trouvons 238 communes et les frais de personnels représentent en moyenne 57,7 %³⁸ du coût de fonctionnement.

2.2 L’échantillon de l’étude empirique et le mode opératoire

Membre de l’organisation étudiée depuis plus de 20 ans (cadre A, directeur), au niveau des matériaux, nous avons bénéficié d’un accès facilité aux données du terrain. Pour autant, cet accès facilité au terrain ne signifie pas obtenir facilement et aisément ce matériau et il a fallu

³⁸ Source : AMF, Banque des Territoires, la banque postale (16/11/2021) – données 2020

déterminer précisément les données recherchées ainsi que les acteurs, informateurs et interlocuteurs susceptibles de fournir ou de produire ce matériau. Notre travail a donc consisté en une démarche exploratoire dans une approche qualitative. Les données que nous avons pu obtenir notamment lors des entretiens présentaient une autre difficulté : celle de leur exploitation en vertu du principe de confidentialité et d'anonymat. En effet, si les personnes interrogées ont pu s'exprimer librement et faire part de tous leurs ressentis, la garantie d'anonymat était la condition sine qua non. S'agissant du secteur public, les données obtenues, de types primaire et secondaire, ne souffraient pas de restriction particulière.

Pour les ressources académiques, avec l'appui de notre Directrice de thèse, du laboratoire CORHIS et de son Directeur, nous avons eu accès au sein de l'université Paul Valéry de Montpellier 3 à l'ensemble des éléments nécessaires à notre recherche. La méthode socio-économique, les coûts-performances cachés et la recherche-action ont fait l'objet de nombreux articles scientifiques, thèses, ouvrages et communications qui nous ont permis de mieux appréhender l'ensemble de la théorie, tout comme les ouvrages et articles concernant la théorie des rôles.

Nous avons pu disposer de matériaux exploitables, qui nous ont permis de développer nos hypothèses dans le cadre de notre thèse. De plus, il convient de préciser que l'objet étudié est une mairie et que le premier magistrat a accepté un entretien et nous a autorisé à accéder à des données concernant les ressources humaines³⁹.

Enfin, s'agissant du modèle appliqué à notre recherche, nous soulignons qu'il est clairement de nature interventionniste, c'est-à-dire un modèle « dans lequel l'objet de recherche est de déconstruire la réalité de terrain pour y instaurer de nouvelles stratégies et cultures » (Bergadaà, 2006). Les propositions que nous émettons sont dès lors enracinées dans les faits et non dans la théorie. Notre démarche s'inscrit pleinement dans le cadre d'une recherche-action qui vise à l'obtention de connaissances scientifiques transposables et la mise en œuvre d'un processus de changement. Cette méthode de recherche suppose l'interaction entre le chercheur et les membres de l'organisation (David, 2000).

³⁹ Courrier du Maire de la commune en date du 10 août 2016 autorisant l'accès à certains documents administratifs dans le cadre de la recherche. Document ne figurant pas dans les annexes pour des raisons d'anonymat.

Directeur d'un service et présent sur notre terrain de recherche depuis le 1^{er} janvier 2004, nous avons constaté des dysfonctionnements au sein de l'organisation. En 2016, nous avons décidé de soutenir une thèse DBA (soutenance le 29/01/2029) sur le thème : « tensions de rôle des cadres dans une collectivité territoriale : une étude empirique ». Après avoir obtenu l'accord du maire de la commune, nous avons initié une recherche-action. Dans le cadre de celle-ci qui s'est déroulée d'octobre 2016 à décembre 2018 et que nous appellerons phase 1, nous avons effectué une enquête qualitative auprès d'un échantillon de 40 personnes (33 entretiens). Dans cette première phase de recueil, le micro-espace était la collectivité étudiée. Le périmètre était l'ensemble 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.

L'échantillon⁴⁰ : la commune est composée de 798 agents titulaires et 177 non-titulaires. Il y a un Comité de Direction (CD) composé du DGS, de 2 DGA, du DGST, du directeur des finances, du directeur de cabinet et de la directrice du secrétariat général soit 7 personnes. Six personnes sur sept du Comité de Direction ont été interrogées soit **85,71% du CD**.

Vingt-quatre directeurs y compris les DGS, DGA et DGST occupent des postes de direction. 14 directeurs dont 3 de catégorie B ont été interrogés, soit **58,33% des cadres de direction**.

Avec 30 cadres de catégorie A dans la collectivité, 15 ont été interrogés (DIRCAB compris) soit **50% des agents de catégorie A**.

Sept agents de catégorie B sur quatre-vingt-huit, occupant des postes d'encadrement ont été interrogés soit **7,95% de cette population**.

Dix agents de catégorie C, hommes et femmes, ont été interrogés et l'ensemble des représentants de chaque filière (Administrative, technique, Police Municipale, ATSEM, etc.) ont pu s'exprimer.

Quatre syndicats (les plus représentatifs) sur six ont été interrogés. De plus, les élus qui sont parties prenantes ont pu participer à l'enquête et quatre élus ont été interrogés dont le maire et l'adjoint délégué aux finances.

Il est à noter que les acteurs principaux ont pu répondre à l'enquête à savoir : le maire, le directeur général des services, les directeurs généraux adjoints, le directeur général des services

⁴⁰ Données issues du bilan social de 2017

techniques, le directeur des finances, le directeur de cabinet, et la directrice des ressources humaines.

Au total, quarante personnes ont été interrogées sur une population de 798 titulaires soit **5% de l'effectif des titulaires**. Le tableau ci-après détaille l'échantillon de la phase 1.

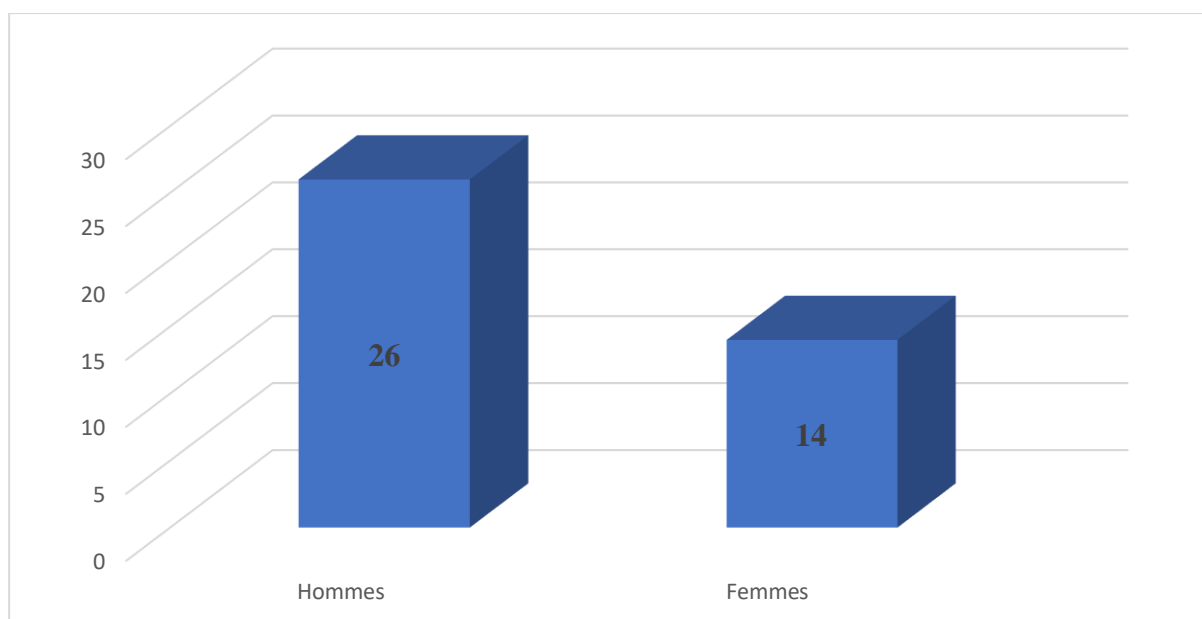
Tableau 14 : échantillon et type d'entretien (phase 1) conduit auprès de la collectivité territoriale étudiée en 2017

	Fonction de la personne	Nombre d'agents interrogés	Type d'entretien	Durée totale des entretiens
Comité de direction	Directeur Général des Services	1	Individuel	1 heure 30
	Directeur Général Adjoint	2	Individuel	4 heures
	Directeur Général des Services Techniques	1	Individuel	1 heure 30
	Directeur des Finances	1	Individuel	2 heures
Cat A	Directeurs Services Techniques	2	Individuel	4 heures
	Directeurs Services Administratifs Cat A Hommes	2	Individuel	4 heures
	Directeurs Services Administratifs Cat A Femmes	2	Individuel	3 heures
	Directeurs Services Administratifs Cat B Hommes	3	Individuel	4 heures 30
	Agent Cat A Homme	1	Individuel	2 heures
	Agent Cat A Femme	1	Individuel	2 heures
	Agent Cat A contractuel	1	Individuel	2 heures
Agents Cat B	Agent Cat B contractuel	1	Individuel	1 heure 30
	Agent Cat B filière administrative Femme	1	Individuel	2 heures
	Agent Cat B filière administrative Femme	1	Individuel	2 heures
	Agent Cat B filière administrative Homme	1	Individuel	1 heure 30
Agents Cat C Entretiens groupés	Agents Cat C filière technique Hommes	1	Entretien groupé 3 agents	2 heures
	Agent Cat C filière administrative Femme	1	Individuel	1 heure 30
	Agents Cat C ATSEM et technique Femmes	1	Entretien groupé 6 agents	2 heures
Syndicats	Représentant SNIAT collectivité	1	Individuel	1 heure 30
	Représentant CFDT collectivité	1	Individuel	1 heure 30
	Représentant FO collectivité	1	Individuel	1 heure 30
	Représentant CFTC collectivité	1	Individuel	1 heure 30
Cabinet	Membre du Cabinet (DIRCAB)	1	Individuel	1 heure 30
Elus	Le Maire	1	Individuel	1 heure 30
	L'adjoint délégué aux finances	1	Individuel	1 heure 30
	L'élu délégué au commerce	1	Individuel	1 heure 30
	L'élu délégué aux travaux et au port du canal	1	Individuel	1 heure 30
	Total	33	40 personnes interrogées	56 heures 30

La segmentation s'est définie en six sous-ensembles. Pour le Comité de Direction 5 entretiens référencés 5/5 CD, pour les cadres 12 entretiens référencés 12/12 A, pour les agents de catégorie B 4 entretiens référencés 4/4 B, pour les catégories C 3 entretiens (10 agents) référencés 3/3 C, pour les syndicats, 4 entretiens référencés 4/4 S, pour les élus et le directeur de Cabinet (afin qu'il soit anonyme) 5 entretiens référencés 5/5 ECB.

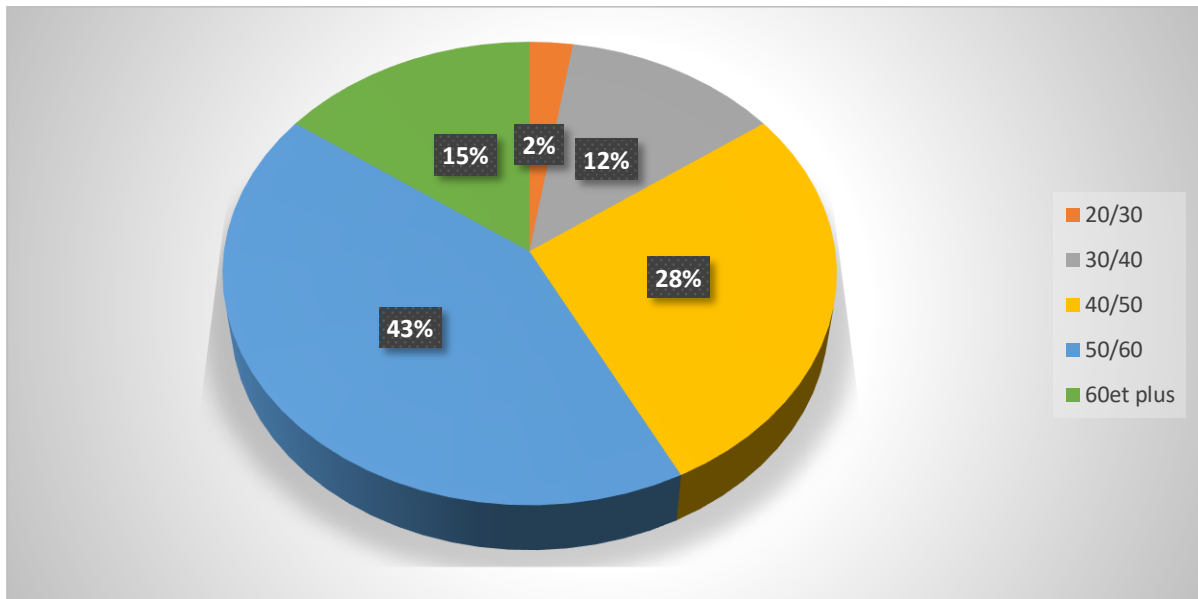
La répartition des hommes et des femmes de l'échantillon est indiquée dans la figure ci-dessous

Figure 12 : répartition hommes, femmes de l'échantillon



La figure ci-après précise les tranches d'âge de l'échantillon et l'on constate que plus de 70 % des personnes interrogées ont plus de quarante ans.

Figure 13 : répartition par tranche d'âge de l'échantillon



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). Trente-trois entretiens ont ainsi été réalisés et quarante personnes ont été interrogées. Ce sont des entretiens semi-directifs, au cours desquels les personnes se sont exprimées sur les différents acteurs de la gouvernance, sur les réseaux, sur la prise de décision et la gouvernance, ainsi que sur la gestion des ressources humaines.

Cette enquête s'est déroulée en 2017 avec le guide d'entretien indiqué précédemment et les données recueillies ont été traitées manuellement à l'aide d'un tableau « Excel ». Cette enquête a constitué la base de notre recherche pour l'obtention du DBA.

Cette recherche nous ayant semblé incomplète, nous nous sommes engagés en 2019 dans un doctorat PhD en sciences de gestion que nous appellerons phase 2. Dans cette phase 2, afin de compléter notre enquête, nous avons effectué 20 entretiens complémentaires (20 personnes interrogées) avec le même guide d'entretien que dans la phase 1. Nous avons eu l'opportunité de faire des entretiens complémentaires auprès d'élus de la collectivité, d'agents d'exécution de la collectivité et de 3 élus de collectivités extérieures que nous connaissions et qui ont accepté de répondre à nos questions.

Dans cette phase 2, dix femmes et dix hommes ont été interrogés et le tableau ci-après décrit la composition de l'échantillon de cette phase 2.

Tableau 15 : échantillon et type d'entretien (phase 2) au sein de la collectivité territoriale étudiée réalisés en 2021

	Fonction de la personne	Nombre d'entretiens	Type d'entretien	Durée totale des entretiens
Agents Cat B	Agent Cat B filière administrative Homme	1	Individuel	1 heure 30
	Agent Cat B filière administrative Femme	1	Individuel	2 heures
	Agent Cat B filière administrative Femme	1	Individuel	2 heures
	Agent Cat B filière administrative Homme	1	Individuel	1 heure 30
Agents Cat C	Agents Cat C filière sport Homme	1	Individuel	1 heure 30
	Agent Cat C filière administrative Femme	1	Individuel	1 heure 30
	Agents Cat C filière administrative Homme	1	Individuel	1 heure 30
	Agents Cat C filière administrative Homme	1	Individuel	1 heure 30
	Agent Cat C filière administrative Femme	1	Individuel	1 heure 30
	Agents Cat C ATSEM et technique Femmes	1	Individuel	2 heures
Elus collectivité	Adjoint Femme	1	Individuel	1 heure 30
	1er adjoint Femme	1	Individuel	1 heure 30
	Adjoint Femme	1	Individuel	1 heure 30
	Adjoint Femme	1	Individuel	1 heure 30
	Conseiller Femme	1	Individuel	1 heure 30
	Conseiller Homme	1	Individuel	1 heure 30
	Conseiller Homme	1	Individuel	1 heure 30
Elus autres collectivités	Maire commune 13 000 habitants Homme	1	Individuel	1 heure 30
	1er adjoint commune 13 000 habitants Homme	1	Individuel	1 heure 30
	Adjoint commune 2 000 habitants Homme	1	Individuel	1 heure 30
	Total	20	20 personnes interrogées	31 heures 30

Notre objectif était d'obtenir un échantillon de 60 personnes (53 entretiens) plus représentatif.

La fusion des 2 échantillons avec un total de vingt-quatre femmes et trente-six hommes interrogés apparaît dans le tableau ci-dessous.

Tableau 16 : échantillon et types d'entretiens (phase 1 et 2) réalisés entre 2017 et 2021

	Fonction de la personne	Nombre d'agents interrogés	Type d'entretien	Durée totale des entretiens
Comité de direction	Directeur Général des Services	1	Individuel	1 heure 30
	Directeur Général Adjoint	2	Individuel	4 heures
	Directeur Général des Services Techniques	1	Individuel	1 heure 30
	Directeur des Finances	1	Individuel	2 heures
Cat A	Directeurs Services Techniques	2	Individuel	4 heures
	Directeurs Services Administratifs Cat A Hommes	2	Individuel	4 heures
	Directeurs Services Administratifs Cat A Femmes	2	Individuel	3 heures
	Directeurs Services Administratifs Cat B Hommes	3	Individuel	4 heures 30
	Agent Cat A Homme	1	Individuel	2 heures
	Agent Cat A Femme	1	Individuel	2 heures
	Agent Cat A contractuel	1	Individuel	2 heures
Agents Cat B	Agent Cat B contractuel	1	Individuel	1 heure 30
	Agent Cat B filière administrative Femme	3	Individuel	6 heures
	Agent Cat B filière administrative Femme	1	Individuel	2 heures
	Agent Cat B filière administrative Homme	3	Individuel	4 heures 30
Agents Cat C et entretiens groupés	Agents Cat C filière technique Hommes	1	Entretien groupé 3 agents	2 heures
	Agents Cat C filière administrative Hommes	2	Individuel	3 heures
	Agent catégorie C filière sport Homme	1	Individuel	1 heure 30
	Agent Cat C filière administrative Femme	3	Individuel	4 heures 30
	Agents Cat C ATSEM et technique Femmes	1	Individuel	2 heures
	Agents Cat C ATSEM et technique Femmes	1	Entretien groupé 6 agents	2 heures
Syndicats	Représentant SNIAT collectivité	1	Individuel	1 heure 30
	Représentant CFDT collectivité	1	Individuel	1 heure 30
	Représentant FO collectivité	1	Individuel	1 heure 30
	Représentant CFTC collectivité	1	Individuel	1 heure 30
Cabinet	Membre du Cabinet (DIRCAB)	1	Individuel	1 heure 30
Elus	Le Maire	1	Individuel	1 heure 30
	L'adjoint délégué aux finances	1	Individuel	1 heure 30
	L' élu délégué au commerce	1	Individuel	1 heure 30
	L' élu délégué aux travaux et au port du canal	1	Individuel	1 heure 30
	La 1 ^{ère} adjointe	1	Individuel	1 heure 30
	L'adjointe déléguée aux ressources humaines	1	Individuel	1 heure 30
	L'adjointe en charge des affaires sociales	1	Individuel	1 heure 30
	L'adjointe déléguée au tourisme	1	Individuel	1 heure 30
	L' élu délégué aux services techniques	1	Individuel	1 heure 30
	L' élue déléguée à la cité	1	Individuel	1 heure 30
	L' élu délégué aux finances	1	Individuel	1 heure 30
Élus autres collectivités	Maire commune 13 000 habitants Homme	1	Individuel	1 heure 30
	1 ^{er} adjoint commune 13 000 habitants Homme	1	Individuel	1 heure 30
	Adjoint commune 2 000 habitants Homme	1	Individuel	1 heure 30
	Total	53	60 personnes interrogées	88 heures

222 Le mode opératoire de la recherche

- De mars à septembre 2017, puis de 2020 à 2021, les entretiens se sont déroulés sur l'ensemble de la collectivité à partir d'un guide d'entretien élaboré en thèmes et sous-thèmes, sur des échantillons représentatifs tels que définis dans le paragraphe précédent. Les entretiens qualitatifs ont été complétés par une analyse des documents à notre disposition, à savoir quatre audits organisationnels réalisés au cours des trente dernières années, les derniers rapports de la Chambre régionale des comptes (2013 et 2019), les bilans sociaux de 2017 et 2019 et le RSU de 2021.
- La durée des entretiens variait d'une heure trente à deux heures en fonction des interlocuteurs ou du nombre de personnes.
- Bien que membre de l'organisation, la principale difficulté a été d'obtenir les rendez-vous, l'excuse de manque de temps étant souvent avancée. Avec beaucoup de persévérance, de diplomatie et surtout une garantie de confidentialité, toutes les personnes contactées ont accepté de participer aux entretiens.
- Il est important de constater, que lorsque les personnes acceptaient de répondre à nos questions, elles le faisaient en confiance et se livraient totalement.
- Certains entretiens ont duré deux heures car nos interlocuteurs ont réellement cherché à affiner leurs réponses.
- Les entretiens s'étant révélés très riches avec une quinzaine de phrases-témoins par interviews, la transcription nous aura demandé au total deux cent douze heures (soit quatre heures par entretien)

Le tableau ci-après reprend les différents thèmes et sous-thèmes du guide d'entretien.

Tableau 17 : le guide d'entretien

THEMES	SOUS-THEMES
1. Rôle des différents acteurs	
1.1.Les cadres	<ul style="list-style-type: none"> - Rôle - Qualifications, concours, compétence et adéquation formation emploi (cadres dirigeants) - Moyens humains, techniques et financiers - Éthique, relations élus, cabinet, influence sur les choix des élus, autonomie suffisante ou pas - Formations au management, leadership - Rétribution - Difficultés rencontrées, pistes d'améliorations
1.2.Les élus	<ul style="list-style-type: none"> - Rôle - Connaissance de la fonction publique et du rôle des autres acteurs, formations - Attribution des délégations en fonction des compétences - Relations avec les chefs de services, leadership politique - Difficultés rencontrées, pistes d'améliorations
1.3.Le cabinet	<ul style="list-style-type: none"> - Rôle - Connaissance de la fonction publique et du rôle des autres acteurs, formations - Relations avec les chefs de service - Difficultés rencontrées, pistes d'améliorations
2. Interactions entre les différents acteurs	
2.1.Réseaux	<ul style="list-style-type: none"> - Existence de réseaux formels ou informels (politiques, religieux, philosophiques, secteur économique, anciens élèves, autres...) - Influence sur les pratiques RH - Influence sur les décisions - Influence sur le déroulement des carrières des cadres, exemples - Difficultés, pistes d'amélioration
2.2.Compétences	<ul style="list-style-type: none"> - Adéquation des profils aux postes occupés - Evaluation et validation des compétences - Evaluation des personnes et des compétences - Critères d'évaluation objectifs - Critiques, pistes d'améliorations
2.3.Positionnement du cadre	<ul style="list-style-type: none"> - Rôle de conseil - Relations spécialiste technique/élu - Autonomie - Influence élu, leadership, - Difficultés rencontrées, pistes d'améliorations.

3. Direction – prise de décisions	
3.1.Comité de Direction	<ul style="list-style-type: none"> - Composition, - Rôle, pouvoirs, autonomie - Participation effective à la gouvernance - Difficultés, pistes d'amélioration
3.2.Gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> - Définition - Acteurs, répartition des rôles, liens hiérarchiques entre les acteurs, dysfonctionnements - Gouvernance partagée (cadre, élus), problème de leadership - Difficultés rencontrées, pistes d'améliorations
4. Gestion de Ressources Humaines	
4.1.Organisation RH	<ul style="list-style-type: none"> - Rôle - Politique RH, procédures, circulation des informations - Efficience, autonomie - Interventionnisme du Cabinet ou des élus, clientélisme, - Difficultés, pistes d'améliorations à court, moyen et long termes
4.2.Stratégie	<ul style="list-style-type: none"> - GPEC, gestion des effectifs - Organisation du travail
4.3.Indicateurs RH	<ul style="list-style-type: none"> - Absentéisme - Accident du travail - Rotation du personnel - Indicateurs économiques et sociaux
4.4.Recrutement des cadres	<ul style="list-style-type: none"> - 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 minima de la fonction publique - Vérification des références, diplômes et concours - Mise en place de formations - Prise en compte des coûts cachés dus à des erreurs de recrutements - Difficultés, pistes d'améliorations à court, moyen et long termes

De nombreux verbatim ont été sélectionnés par entretien et ont été classés en thèmes, sous-thèmes, sous-systèmes et idées-clé, soit 791 phrases exploitées lors de la première phase.

Se posait encore et de manière plus précise la question de savoir comment procéder et à l'aide de quel instrument. Un des trois piliers de la recherche-intervention concerne l'interactivité cognitive. Selon les auteurs Savall et Zardet (2004), il s'agit d'un processus par lequel la

connaissance est coproduite dans et par l'interaction avec les acteurs du terrain. Cette posture est intéressante dans la mesure où le chercheur n'est pas distant de l'objet, mais interagit avec lui. C'est une étude non pas sur les acteurs mais avec les acteurs.

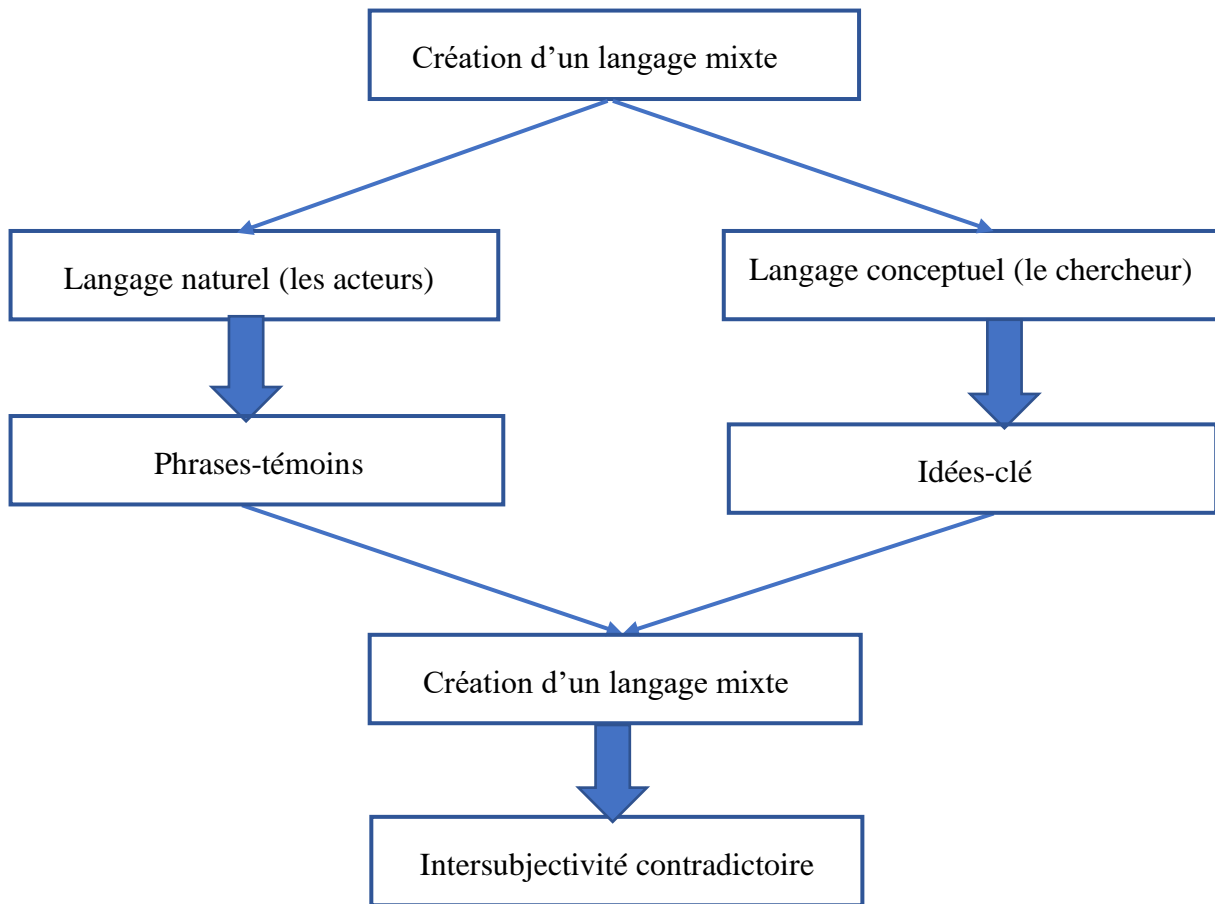
« Le concept d'interactivité cognitive est un des mécanismes féconds de production de connaissances au cours d'une recherche-action. Il s'agit d'un processus de production de connaissances d'intention scientifique, dans lequel le chercheur est partenaire dans l'action et co-producteur de connaissances avec le terrain, dans le but de formuler des règles de connaissances nouvelles ou plus précisément de connaissances structurées sous forme de règles. Il s'agit de mener des expérimentations sur et avec l'objet de la recherche » (Cristallini, 2005). D'autre part, en interagissant avec les personnes interviewées et en transformant le langage naturel en langage qualitatif, nous sommes parvenus à faire émerger la connaissance détenue par les savants ordinaires que sont les cadres de la collectivité. Ce sont des acteurs titulaires d'informations, d'un savoir ou d'une expertise propre et spécifique à leur domaine de compétences. Par interaction, nous pensons avoir contribué à cette forme réciproque de co-production ou de co-création de la connaissance. Du point de vue du chercheur, nous avons eu accès à une connaissance que nous n'aurions pas pu avoir dans le cadre de nos relations professionnelles habituelles et quasi quotidiennes. Autrement dit, l'approche qualitative a permis cette interactivité cognitive dans une démarche d'intention scientifique. Du point de vue des acteurs du terrain, nous pensons leur avoir permis de prendre conscience qu'« une autre voie était possible », celle de l'apprentissage en double boucle, en portant un regard différent sur l'organisation, sur les processus de travail, en s'autorisant à penser différemment ou en modifiant leur façon de penser.

Dans le cadre de notre étude, l'interactivité cognitive se veut clairement source de création de connaissance et notre projet de recherche, le trait d'union entre gestionnaires et savants ordinaires.

Un autre pilier de la recherche-intervention est le principe d'intersubjectivité contradictoire. Selon Savall et Zardet (2004), « le principe d'intersubjectivité contradictoire consiste à confronter explicitement le point de vue de différents acteurs afin d'en identifier les points de convergences et les spécificités. ». L'échange et la confrontation permettent de réduire la subjectivité des acteurs et créent ainsi des connaissances nouvelles.

La figure ci-après décrit l'intersubjectivité contradictoire :

Figure 14 : intersubjectivité contradictoire



Source : adapté de Savall et Zardet (2004)

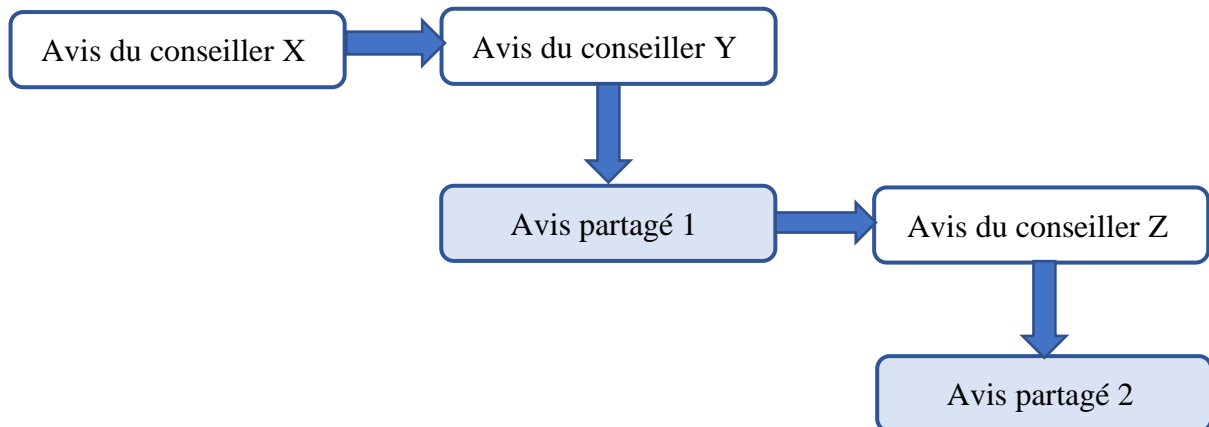
Nous pensons avoir pu satisfaire au principe d'intersubjectivité contradictoire, car nous avons été amenés à interviewer et à échanger avec une grande diversité d'acteurs, en cherchant à faire parler et à obtenir l'expression des non-dits.

Nous avons pu rencontrer **les acteurs majeurs** de la collectivité (Maire, élus, responsables syndicaux, cadres supérieurs, DGS, DGA). Par ailleurs, le management socio-économique se caractérise par l'implication de tous les acteurs qui est source de diversité. Ce prérequis à la création de connaissance suppose l'application d'une technique dite de l'effet-miroir. Dans un processus itératif, elle consiste en l'obtention ou la collecte d'informations ou de données soumises ou confrontées à leur tour à d'autres informateurs, générant ainsi de nouvelles connaissances qui permettent de réduire la subjectivité de chaque acteur et donc d'élargir la rationalité. L'ensemble des données collectées est ensuite restitué aux interviewés, générant de nouvelles observations et des réactions, susceptibles de tendre vers davantage d'objectivité. Plusieurs effets-miroirs sont ainsi possibles, car de nouvelles variables – non identifiées dans

les phases préalables – apparaissent souvent. Elles sont alors intégrées aux données déjà disponibles, puis à nouveau restituées aux informateurs, générant un nouvel effet-miroir, et ainsi de suite.

La figure ci-dessous décrit l'effet-miroir :

Figure 15 : effet-miroir



Source : adapté de Savall et Zardet (2004)

Nous avons eu recours à la technique de l'effet-miroir et nous avons été agréablement surpris des réactions de nos interlocuteurs. Nous employons volontiers l'expression de choc de l'effet-miroir.

L'effet-miroir a permis de renforcer, d'une part la fiabilité des matériaux expérimentaux, et, d'autre part la validité externe. Dans une démarche d'intention scientifique, il nous est apparu essentiel de procéder ainsi permettant, ce faisant, de clore le processus.

Il est important de préciser que la technique de l'effet-miroir a eu pour conséquence de provoquer une prise de conscience des personnes interrogées et certaines réactions négatives notamment du maire et des membres du comité de direction qui se sont sentis mis en cause. En réaction, la mise en œuvre des solutions préconisées n'a pas été effectuée.

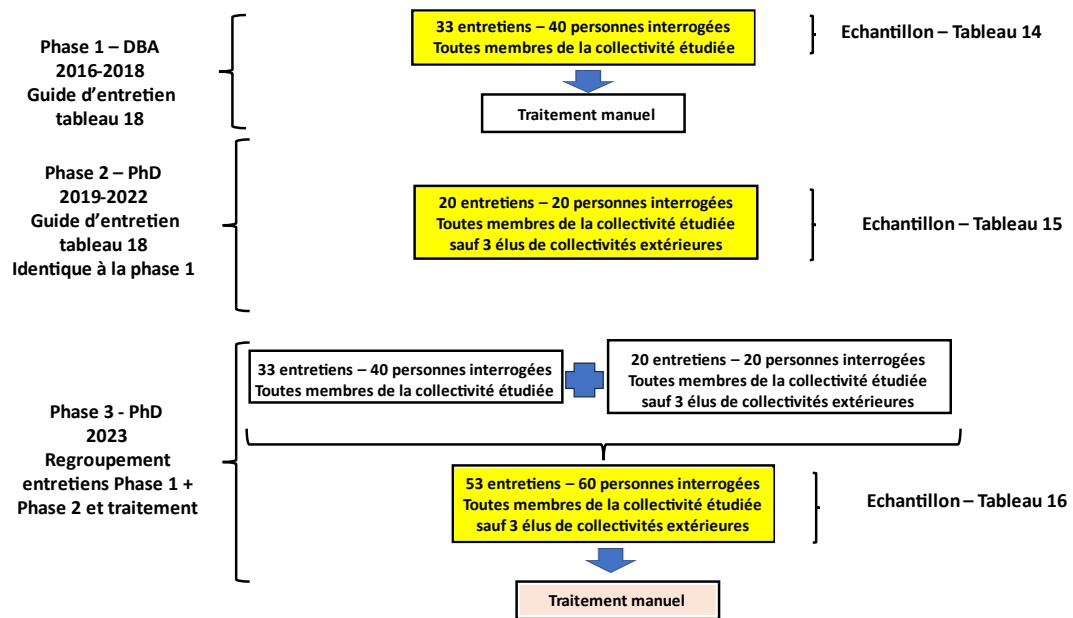
« Le concept de contingence générique désigne la combinaison possible entre contingence et universalisme : un noyau dur de connaissances génériques complété par des périphéries contextuelles issues de cas différents A, B, C... » (Savall et Zardet, 2004). Le concept de

contingence générique est également appelé « constructivisme générique » (*ibid.*). Selon les auteurs, les connaissances génériques sont relativement stables et caractérisées par des invariants, c'est-à-dire des « règles génériques dotées d'universalisme » (*ibid.*), des régularités que le chercheur identifie à partir de l'étude croisée de différents cas. Cela revient à dire qu'une étude au sein d'une entreprise ou d'une organisation n'est pas nécessairement contingente et contextualisée mais qu'un cas peut constituer le début d'une série statistique (Voyant, 2005). Nous avons dès lors posé l'hypothèse de l'existence d'une ou plusieurs contingences génériques, comprenant des invariants, dans notre étude. Autrement dit, il devrait exister des caractéristiques générales applicables à d'autres collectivités de taille identique ou différente, ainsi que peut-être dans d'autres fonctions publiques. Nous avons recherché cette contingence générique par le biais d'un questionnaire issu de nos résultats envoyé par mail à différentes structures et permettant de valider les invariants de 1 à 5.

Cette thèse est l'approfondissement de notre thèse de DBA ; « tensions de rôle des cadres dans une collectivité territoriale : une étude empirique », soutenue le 29 janvier 2019. Nous avons traité manuellement les 33 entretiens afin de démontrer l'existence de tensions de rôle des cadres au sein des collectivités territoriales. Dans la continuité de notre recherche, nous avons retraité manuellement l'ensemble des données obtenues soit 53 entretiens et 60 personnes interrogées.

La figure ci-après représente le synopsis de notre traitement des données de 2016 à 2023.

Figure 16 : synopsis du traitement des données



Section 3 La recherche quantitative auprès d'autres collectivités

Afin de trianguler les résultats issus de l'étude qualitative et d'envisager une contingence générique, nous avons effectué une étude par questionnaire auprès d'acteurs d'autres collectivités territoriales. Cette enquête a été réalisée avec le site **survio.com** du 2 août 2018 au 30 mars 2018 (durée 51 jours). Le lien pour accéder au site et répondre au sondage a été déposé sur les réseaux sociaux que nous utilisons (Facebook, Twitter) et envoyé par mail à des employés de collectivités territoriales que nous connaissons en leur demandant de faire suivre à leurs collègues. Ces actions ont généré 672 visites du site et seulement 180 questionnaires ont été complétés soit un taux de remplissage de 26,8 %. Les liens directs ont généré 92,2 % des visites et les réseaux sociaux seulement 7,8 %. Si le sexe des répondant semblait relativement équilibré (86 femmes pour 94 hommes), la majorité des répondants avait plus de 40 ans (143 répondants soit 79,4 %). Tous les répondants travaillaient soit dans des collectivités territoriales soit dans d'autres structures publiques et 47,8 % appartenaient à la catégorie de la fonction publique.

Le questionnaire a été construit sur la base d'une échelle de Likert composée de 5 items :

- Tout à fait d'accord
- Plutôt d'accord
- Neutre
- Plutôt pas d'accord
- Pas du tout d'accord

Afin de vérifier les points de convergence avec notre recherche qualitative, 28 questions ont été posées dans le cadre de cette recherche :

1. L'encadrement un rôle très opérationnel mais aussi très administratif nécessitant des compétences techniques
2. Il existe une inadéquation importante entre les profils et les postes occupés par de nombreux cadres de l'organisation
3. Une minorité de cadres fait le travail
4. Le besoin en formation est très important pour les cadres notamment en termes de management

5. Le cadre est soumis à l'autorité politique
6. L'organisation hiérarchique administrative est essentielle
7. L'autonomie des cadres est insuffisante
8. Les cadres de l'organisation n'ont pas de leadership
9. Le leadership des cadres est essentiel pour le bon fonctionnement de la collectivité
10. Il est important d'améliorer la communication entre les cadres et la normalisation du management
11. L' élu a un rôle politique exclusif, il impulse et prend les décisions, mais n'a aucun rôle administratif et n'est pas chef de service
12. L' élu doit impérativement avoir les compétences correspondantes à sa délégation mais cela n'est pas nécessaire si le cadre avec lequel il travaille est compétent
13. La relation de confiance cadre élu est essentielle
14. L' élu a rarement les compétences et ne suit pas les formations existantes
15. Le cabinet a un rôle essentiellement politique et est une courroie de transmission entre le maire, les élus et l'administration
16. Le cabinet a le pouvoir et prend le leadership administratif et politique
17. Il existe de très nombreux réseaux au sein de l'organisation
18. L'influence des réseaux est très importante dans les décisions et la carrière des agents
19. La composition ou l'existence d'un comité de direction est totalement inconnue et la connaissance de sa composition et de son rôle précis est très faible
20. La gouvernance de la collectivité est très floue
21. La gouvernance est uniquement politique
22. La direction des ressources humaines est totalement inefficace
23. La politique RH n'est pas clairement définie
24. Il n'existe aucune stratégie connue de la direction des ressources humaines
25. Au niveau des ressources humaines il n'existe aucun indicateur communiqué aux cadres
26. L'interventionnisme du cabinet ou des élus dans les recrutements est très important
27. Le processus de recrutement est totalement inadapté
28. Le recours à un cabinet extérieur pour les recrutements est souhaitable

Les réponses à ce questionnaire nous a permis dans le cadre d'une analyse mixte d'obtenir des points de convergences entre nos études qualitative et quantitative.

PARTIE II : RÉSULTATS DE LA RECHERCHE, DISCUSSION ET IMPLICATIONS MANAGERIALES

CHAPITRE 4 : RESULTATS DE LA RECHERCHE.....137

Section 1 Une étude préliminaire des tensions de rôle par l'analyse des rapports d'audit de la collectivité territoriale139

Section 2 L'hybridation à l'origine de tensions de rôle et des dysfonctionnements163

Section 3 L'impact socio-économique des tensions de rôle.....215

CHAPITRE 5 : DISCUSSION DES RESULTATS ET IMPLICATIONS MANAGERIALES.....229

Section 1 Analyse et discussion des résultats de l'analyse mixte231

Section 2 Les pistes pour dépasser les tensions de rôle entre élus et managers fonctionnels et développer une « gouvernance partenariale »241

Section 3 Limites politiques et perspectives de la recherche en termes de formation279

Section 4 Les apports de la recherche285

CHAPITRE 4 : RÉSULTATS DE LA RECHERCHE

Section 1. Une étude préliminaire des tensions de rôle par l'analyse des rapports d'audit de la collectivité territoriale.....	139
1.1 L'analyse des audits organisationnels.....	139
1.2 L'analyse des rapports de la Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon.....	147
1.3 L'analyse des bilans et des indicateurs sociaux.....	149
Section 2 L'hybridation à l'origine de tensions de rôle et des dysfonctionnements.....	163
2.1 Les différents types de tensions de rôle élus/managers fonctionnels observés.....	163
2.2 Les variables explicatives des tensions de rôle élus/managers fonctionnels.....	169
2.3 Les conséquences des tensions de rôle en termes de dysfonctionnements élus/managers fonctionnels.....	181
Section 3 L'impact socio-économique des tensions de rôle.....	215
3.1 Les tensions de rôle augmentent l'absentéisme et les accidents de travail.....	217
3.2 Les tensions de rôle amplifient la rotation du personnel.....	219
3.3 Les tensions de rôle intensifient la non-qualité et les écarts de production.....	223

CHAPITRE 4 : RÉSULTATS DE LA RECHERCHE

Ce 4^{ème} chapitre concerne les résultats issus de l'étude qualitative. L'étude qualitative mobilise plusieurs sources de données : documents internes, rapports et entretiens. La section 1 présente l'analyse préliminaire des documents internes à partir des rapports d'audit de la collectivité territoriale. Nous étudierons l'hybridation à l'origine de tensions de rôle et des dysfonctionnements, en prenant appui sur les données empirique collectées au travers de 33 entretiens semi-directifs réalisés auprès de 40 personnes réalisé (phase 1 en 2017) et de 20 entretiens réalisés auprès de 20 personnes (phase 2 en 2021), soit 53 entretiens réalisés auprès de 60 personnes. Nous nous sommes attachés à identifier dans l'analyse des résultats empiriques d'une part les différents types de tensions de rôle élus/managers fonctionnels observés, les variables explicatives des tensions de rôle et les conséquences des tensions de rôles (section 2). Enfin, nous avons mesuré l'impact socio-économique des tensions de rôle.

Section 1 Une étude préliminaire des tensions de rôle par l'analyse des rapports d'audit de la collectivité territoriale

Afin d'éviter certains biais, après avoir défini le terrain, il nous est apparu important d'analyser les rapports d'audits et les bilans sociaux de la collectivité. Si dans le cadre de notre recherche-intervention, l'étude qualitative nous permettra de répondre à notre question de recherche et de valider nos hypothèses, le croisement des données reste essentiel.

Les éléments à notre disposition pour cette étude préliminaire sont les trois audits organisationnels réalisés au cours de vingt-cinq dernières années, les deux derniers rapports de la chambre régionale de comptes, les bilans sociaux et le rapport social unique de 2021, ainsi que quelques faits constatés facilement quantifiables.

1.1 L'analyse des audits organisationnels

La collectivité a semblé consciente de ses dysfonctionnements et a réalisé 3 audits au cours des 25 dernières années. Ces audits effectués en 1998, 1999 et 2011 ont fait ressortir de nombreux problèmes organisationnels qui, bien que récurrents, ne semblent toujours pas résolus à ce jour. Les synthèses et les conclusions des 3 audits étudiés permettront de comprendre comment fonctionne la collectivité.

L'audit organisationnel rendu en mars 1998 concernait le fonctionnement des services administratifs et il a été mené par le Cabinet ES-PREVENTION.

Cet audit a fait ressortir :

Pour le rôle des différents acteurs au niveau de l'encadrement, nous trouvons un encadrement supérieur plus technicien que manager. **Au niveau des élus**, des adjoints, sauf exception, moins chefs de service qu'on ne le prétend, même s'il y a parmi eux d'anciens fonctionnaires très disponibles et d'anciens spécialistes métier et avec une motivation partagée de faire du mieux possible.

Pour l'interaction entre les différents acteurs, il a été constaté une forte influence des réseaux avec une forte proportion d'emplois sociaux. Un manque de compétences criant sur certains agents, un encadrement intermédiaire insuffisant dans plusieurs services avec néanmoins, quelques cadres intermédiaires de très bonne pointure. De plus, une partie de l'encadrement supérieur s'est trouvé démobilisé par suite de migrations de postes, avec un encadrement supérieur divisé et peu enclin naturellement à se concerter et se coordonner sur les projets et dossiers ; A la base de ce manque de synergie naturelle on trouve des clivages politiques et syndicaux, des processus transversaux chargés d'incompréhension et de conflits, une dualité technique/administratif, une absence d'identité de groupe et de langage commun et un fort besoin de reconnaissance.

Pour la gouvernance au niveau de la prise de décision, il est apparu que l'organigramme d'ensemble mis en place par le Secrétaire Général n'a pas été appliqué alors que certains fonctionnaires locaux s'en prévalaient. De plus, une harmonisation et une systématisation des bonnes pratiques amèneraient une amélioration certaine dans la transparence des services.

Pour la gestion des ressources humaines au niveau de l'organisation RH et du recrutement des cadres, il a été constaté des carences au niveau des ressources humaines.

L'extrait des conclusions de l'audit ci-dessous permet de synthétiser les résultats :

« Instruction information et décision : l'histoire de la collectivité a entraîné un fonctionnement de circuits informels d'informations convergent vers le directeur de cabinet. De nombreux chefs de service ont ainsi pris l'habitude de remonter les problèmes bruts de fonderie au cabinet voire directement au maire et il en résulte une gestion au coup par coup sans anticipation ni concertation préalable entre les chefs de service concernés. Les processus du fait qu'ils ne sont pas formalisés et acceptés de tous, tous les grands processus transversaux sont des sources de difficultés. »

112 Audit organisationnel septembre 1999 services techniques

En septembre 1999 un audit, mené par la société SOFCAP devenue SOFAXIS, courtier leader en assurance statutaire, concernait spécifiquement la réorganisation des services techniques.

Cet audit a fait ressortir :

Pour le rôle des différents acteurs au niveau de l'encadrement, nous trouvons des fonctions, attributions et responsabilités insuffisamment formalisées, un manque de volonté de formation et un manque de vision globale de ce qui se fait dans les autres services

Pour l'interaction entre les différents acteurs, au niveau du positionnement du cadre, il a été constaté une **communication insuffisante** entre l'encadrement et les équipes, un encadrement intermédiaire qui semble avoir du mal à se trouver, des poches d'antagonismes dans les services et un travail dans l'urgence.

Pour la gouvernance au niveau de la prise de décision, il est apparu que le fonctionnement était dicté par le rythme de la vie politique (conseils municipaux).

L'extrait des conclusions de l'audit ci-dessous permet de synthétiser les résultats :

« Missions et objectif : lors des entretiens la grande majorité des agents n'a pas fait de distinction entre les notions de missions, d'objectifs, de tâches. De ce fait les critères d'évaluation ne sont pas connus.

La formation continue est un outil d'amélioration des compétences des agents nécessaires à l'évolution de la collectivité et à la qualité des services qu'elle rend. On recherche à être à la pointe en matière de techniques, des matériaux, des référentiels métiers (juridiques, comptables, sécurité...). C'est aussi un moyen de dynamiser les équipes et d'augmenter leur implication au travail en leur permettant de réactualiser leurs connaissances ou de les faire évoluer vers un autre métier. Il est important de s'assurer que les formations dispensées auprès des agents soient adaptées à leurs fonctions et que les acquis puissent être mis en œuvre sur le terrain. Cela demande aussi que les agents soient mis devant leurs responsabilités en la matière. »

113 Audit organisationnel octobre 2011

L'audit organisationnel rendu en 2011 concernait le fonctionnement des services de la ville et il a été mené par le Cabinet MLA – Consultants d'entreprises.

Cet audit a fait ressortir :

Pour l'interaction entre les différents acteurs, au niveau du positionnement de l'encadrement, il a été constaté, un organigramme d'ensemble inadapté et inopérant, la juxtaposition d'un grand nombre de directions d'un poids inégal (tant en termes d'effectifs qu'en dimensionnement stratégique), une multiplication de niveaux hiérarchiques avec une dilution des responsabilités, peu de polyvalence, une absence de culture de fonctionnement en mode projet, une répartition des missions pas toujours lisibles avec des missions fractionnées voire redondantes, des rattachements de missions à certaines directions à la logique discutable et des rapprochements entre certains services et directions. Il a été vérifié un déficit de management à tous les niveaux sans vision claire et partagée, une méconnaissance du projet des élus, un management réactif et non proactif, une absence d'objectifs et des missions insuffisamment définies. Tout cela a été conforté par une communication interne insuffisante voire inexistante et un faible niveau d'encadrement : faible nombre d'agents de cat B et A (3,9 % Cat A contre 9 % en général, 12,18% Cat B contre 14%). Enfin, le nombre de jours de formations pour l'encadrement était relativement faible (3,8J/an contre 6,7 au niveau national).

Pour la gouvernance au niveau de la prise de décision, le pilotage stratégique et opérationnel est apparu insuffisant avec un manque de connaissance du projet des élus. Une absence de projet de service, d'objectifs, de missions suffisamment définies, d'indicateurs, de tableaux de bords et de contrôle de gestion a confirmé une gestion au jour le jour sans vision stratégique.

Pour la gestion des ressources humaines il est apparu un mal être et souffrance au travail avec un sentiment d'injustice, une impatience réelle quant à une situation qui n'évolue pas assez rapidement, une mobilité interne insuffisamment accompagnée, un absentéisme élevé avec une démobilisation sous-jacente mais des organisations syndicales impatientes mais constructives.

L'extrait des conclusions de l'audit ci-dessous permet de synthétiser les résultats :

« Organigramme et mission : un organigramme d'ensemble inadapté et inopérant. Juxtaposition d'un grand nombre de directions de poids inégal tant en termes d'effectifs qu'en dimensionnement stratégique, placées sous l'autorité du directeur général des services. Fort cloisonnement, multiplication des niveaux hiérarchiques et dilution des responsabilités, très petites cellules, peu de polyvalence, absence de culture de fonctionnement en mode projet. Répartition des missions pas toujours lisible, des missions fractionnées voire redondantes, des rattachements de missions dans certaines directions à la logique discutable et des rapprochements possibles entre certains services ou directions

Gouvernance : un pilotage stratégique et opérationnel insuffisant. Manque de connaissance du projet des élus. Pas de projet de service, absence d'objectifs, missions insuffisamment définies, une réunion de directeurs mais peu ou pas de des réunions de service. Pas de tableau de bord opérationnel ni stratégique. Contrôle de gestion, fonction essentielle encore isolée, montée en puissance récente mais pas de tableau de bord financier. »

Les différents audits réalisés de 1998 à 2011, ont relevé une dizaine de dysfonctionnements comme indiqué ci-dessous, permettent d'illustrer notre problématique et pour lesquels nous proposons des commentaires :

- **Les auditeurs relèvent une tendance au « copinage ».**

« Une forte proportion d'emplois sociaux » (audit 1998)

Commentaire : le « copinage » semble influencer les décisions et les carrières et va entraîner des attentes issues d'émetteurs différents et qui sont incompatibles les unes avec les autres

(**conflit de rôle inter-émetteurs**) et des écarts entre le rôle attendu et le rôle tel que le conçoit la personne focale en fonction de ses valeurs, intérêts, objectifs (**conflit personne rôle**). Nous sommes dans un **conflit de rôle**.

- **Pour les auditeurs les cadres semblent soumis**

« Manque de confiance dans la ligne hiérarchique » (audit 2011)

Commentaire : l'encadrement est soumis à des attentes issues d'émetteurs différents et qui sont incompatibles les unes avec les autres. Cela traduit un **conflit de rôle inter-émetteurs (conflits de rôle)**. L'absence de ressources personnelles, d'information, de moyen technique, d'autorité (dû à une soumission) traduit une **incapacité de rôle**.

- **Pour les auditeurs les cadres ont des compétences inadaptées ou inappropriées aux postes occupés**

« Encadrement supérieur plus technicien que manager » (audit 1998)

« Un encadrement supérieur démobilisé, divisé et peu enclin naturellement à se concerter et se coordonner sur les projets et dossiers » (audit 1998)

« Manque de volonté de formation » (audit 1999)

« Un déficit de management à tous les niveaux » (audit 2011)

Commentaire : cette Incapacité due à une absence de ressources personnelles, d'information, de moyen technique, d'autorité traduit une **incapacité de rôle**.

- **Pour les auditeurs les réseaux semblent influencer les décisions**

« Un pilotage stratégique et opérationnel insuffisant » (audit 2011)

Commentaire : l'existence de très nombreux réseaux qui influencent les décisions et les carrières vont entraîner des attentes issues d'émetteurs différents et qui sont incompatibles les unes avec les autres (**conflit de rôle inter-émetteurs**) et des écarts entre le rôle attendu et le rôle tel que le conçoit la personne focale en fonction de ses valeurs, intérêts, objectifs (**conflit personne rôle**). Nous sommes dans un **conflit de rôle**.

- **Pour les auditeurs, les élus semblent avoir une insuffisance de compétences**

« Un déficit de management à tous les niveaux » (audit 2011)

« Manque de volonté de formation » (audit 1999)

Commentaire : cette Incapacité due à une absence de ressources personnelles, d'information, de moyen technique, d'autorité traduit une **incapacité de rôle**.

- **L' élu n'est pas chef de service**

« Un déficit de management à tous les niveaux » (audit 2011)

Commentaire : nous avons des attentes incompatibles relatives à des rôles dans différents systèmes qui génèrent un **conflit inter rôle (conflit de rôle)**, mais aussi une ambiguïté au regard de la performance, des procédures ou de la planification en lien avec son rôle, nous avons **une ambiguïté de rôle**.

- **La direction des ressources humaines est jugée inefficace**

« Absentéisme élevé, démobilitation sous-jacente » (audit (2011)

« Mal être et souffrance au travail : sentiment d'injustice, impatience réelle quant à une situation qui n'évolue pas assez rapidement, mobilité interne insuffisamment accompagnée » (audit (2011)

Commentaire : cette Inefficacité due à une absence de ressources personnelles, d'information, de moyen technique, d'autorité traduit une **incapacité de rôle**.

- **Il n'y a pas d'indicateurs RH**

« Des carences au niveau des ressources humaines » (audit 1998)

Commentaire : l'absence d'indicateurs correspond à une absence d'information, de moyen technique, et traduit une **incapacité de rôle**.

- **Le leadership est principalement politique**

« Un fonctionnement dicté par le rythme de la vie politique (conseils municipaux) » (audit 1999)

Commentaire : le leadership politique avec plusieurs courant différents, va entrainer des attentes incompatibles émises par un même émetteur (conflit de rôle inter-émetteurs), un écart entre le rôle attendu et le rôle tel que le conçoit la personne focale en fonction de ses valeurs, intérêts, objectifs (conflit personne-rôle) et cela traduit un **conflit de rôle**.

- **La gouvernance est principalement politique et le maire a le leadership**

« Une organisation pilotée par le désir de tout un chacun de répondre au plus vite et au mieux aux priorités du Maire » (audit 1998)

Commentaire : le leadership politique avec plusieurs courant différents, va entrainer des attentes incompatibles émises par un même émetteur (conflit de rôle inter-émetteurs), un écart entre le rôle attendu et le rôle tel que le conçoit la personne focale en fonction de ses valeurs, intérêts, objectifs (conflit personne-rôle) et cela traduit un **conflit de rôle**.

De plus les différents audits vont confirmer **les tensions de rôle du type conflit de rôle, ambiguïté de rôle** par les constats suivants :

- « Une faible efficacité des réunions de coordination dont on ne connaît pas le véritable contenu en « termes de pouvoir » » (audit 1998)
- « A la base de ce manque de synergie naturelle : les clivages politiques et syndicaux » (audit 1998)
- « Des fonctions attributions et responsabilités insuffisamment formalisées » (audit 1999)
- « Manque de vision globale de ce qui se fait dans les autres services » (audit 1999)
- « Gestion au coup par coup sans anticipation ni concertation » (audit 1999)
- « Un organigramme d'ensemble inadapté et inopérant » » (audit 2011)

Les audits réalisés confirment l'existence de tensions de rôle liées à des problèmes de gouvernance.

1.2 L'analyse de rapports de la Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon

Deux contrôles de la chambre régionale des comptes ont été réalisés et des rapports ont été soumis à la collectivité (2013 et 2019).

121 Rapport du 25 septembre 2013

Dans le cadre de l'analyse de la collectivité étudiée, nous avons concentré l'étude sur la partie ressources humaines du rapport de la Chambre régionale des comptes⁴¹, afin de mettre en exergue les dysfonctionnements et les coûts cachés liés à la GRH.

Pour le rapport de la Chambre régionale des comptes, les charges de personnel représentent le plus gros poste de dépense de fonctionnement de la collectivité. Elles progressent de 20.9 % entre 2005 et 2011 et représentent 54.3 % des dépenses soit plus de la moitié des dépenses de fonctionnement. L'effectif titulaire pourvu progresse de 43 postes, soit 5,7 % entre 2005 et 2010. La masse salariale a augmenté **de 12,09% entre 2005 et 2006** lors de la mise en place d'un nouveau régime indemnitaire passant de 25 445 605 € à 28 521 712 €.

De plus, on constate que l'absence d'indicateurs de pilotage et de stratégie en matière de RH génère de nombreux dysfonctionnements et d'importants coûts cachés liés au manque d'organisation, à l'absentéisme et à la gestion des heures supplémentaires.

La seule gestion efficace de l'absentéisme permettrait de diminuer les effectifs d'environ 10 %. En effet 27,86 jours d'absences en moyenne représentent 13 % du temps de travail d'un agent sur la base de 214 jours travaillés.

122 Rapport du 11 mars 2019

Dans ce rapport on constate que les dysfonctionnements générés par une mauvaises organisation du travail entraînent une surfacturation des heures supplémentaires et que dans certains cas, ces heures supplémentaires constituent un complément de rémunération et donc un avantage indu facilement révoquant. Il en est de même pour le paiement récurrent d'astreintes à un directeur.

⁴¹ Rapport d'observations définitives n° 136/ 983 du 25 septembre 2013 - Exercices 2006 et suivants - Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon

Les rapports de la chambre régionale des comptes de Languedoc Roussillon focalisent sur la gestion des ressources humaines et indiquent qu'il n'existe pas de stratégie, d'objectifs de gestion ou d'indicateurs d'activité qui seraient formalisés, diffusés et suivis et **traduisent une incapacité de rôle de la direction des Ressources Humaines** et une **hybridation institutionnelle avortée ou non aboutie**. Les petits arrangements concernant les heures supplémentaires, les reconstitutions de carrière ou les autorisations d'activités accessoires indiquent l'existence de copinage ou de clientélisme et donc l'intervention des parties prenantes secondaires ou externes et la **génération de tensions de rôle**.

1.3 L'analyse des bilans et des indicateurs sociaux

Notre analyse a été effectuée grâce à 2 bilans sociaux (2017, 2019) et le rapport social unique (RSU) de 2021. Le RSU de 2022 est en cours de réalisation. Contrairement aux bilans sociaux qui étaient réalisés tous les 2 ans, le RSU est produit chaque année.

131 Bilan social 2017

Le bilan social 2017 de la collectivité, dans sa partie absentéisme permet d'extraire les chiffres ci-après :

Tableau 18 : évolution de l'absentéisme au sein de la collectivité territoriale étudiée

<u>Absentéisme global annuel</u>									
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre total d'agents absents au moins une fois	615	562	606	578	613	606	630	592	616
Nombre total de jours d'absence toutes natures d'absence pour raison médicale*	24535	23403	23801,5	25338	26777	24096	24565	22358,5	25830
Nombre moyen de jours d'absence par agent	27,16	25,75	26,49	27,79	27,96	24,84	25,47	23,52	27,33
Nombre moyen de jours d'arrêt par agents absents	39,89	41,64	39,28	43,84	43,68	39,76	38,99	37,77	41,93
Part des agents arrêtés au moins une fois	68,07%	61,83%	67,44%	63,38%	64,00%	62,46%	65,32%	62,28%	65,17%
Taux d'absentéisme	7,44%	7,05%	7,26%	7,61%	7,66%	6,80%	6,98%	6,44%	7,49%
Taux d'évolution		-5,20%	2,88%	4,90%	0,61%	-11,16%	2,54%	-7,65%	16,19%

Le nombre d'agents en 2017 était de 945,17 ETP (bilan social 2017) et la masse salariale représentait 61 % des dépenses de fonctionnement soit 35 840 663 € (Débat d'Orientation Budgétaire 2018).

Si l'on devait raisonner avec les jours d'absence on pourrait s'apercevoir que les arrêts de courte durée ne concernent que des jours de travail et que le taux d'absentéisme serait nettement supérieur à 7,49 %⁴² car celui-ci est calculé sur 365 jours et pas sur 214 (nombre de jours de travail dans la collectivité étudiée), le taux recalculé conforme à celui de SOFAXIS serait de **10,25 %** et donc supérieur à la moyenne nationale. D'ailleurs on peut constater que pour

⁴² Taux d'absentéisme : part des absences dans le temps de travail (exprimé en %). Mode de calcul : (nombre total de jours d'absence/nombre d'agent X 365 jours)

l'assureur SOFAXIS, le taux d'absentéisme⁴³, au niveau national, pour les collectivités territoriales en 2017 est de 9,8 %⁴⁴ (9,2 % hors maternité).

Mais si l'absentéisme a un coût direct, il faut prendre en compte des coûts indirects ou les coûts cachés tel qu'indiqués dans le tableau ci-après :

⁴³ Taux d'absentéisme : part des absences dans le temps de travail (exprimé en %). Mode de calcul : (nombre total de jours d'absences) x (5/7) / (effectif x nombre de jours travaillés moyen par an et par agent)

⁴⁴ SOFAXIS, juin 2018, Première tendances 2017 des absences pour raison de santé

Tableau 19 : synthèse sur les coûts directs et indirects de l'absentéisme (auteur)

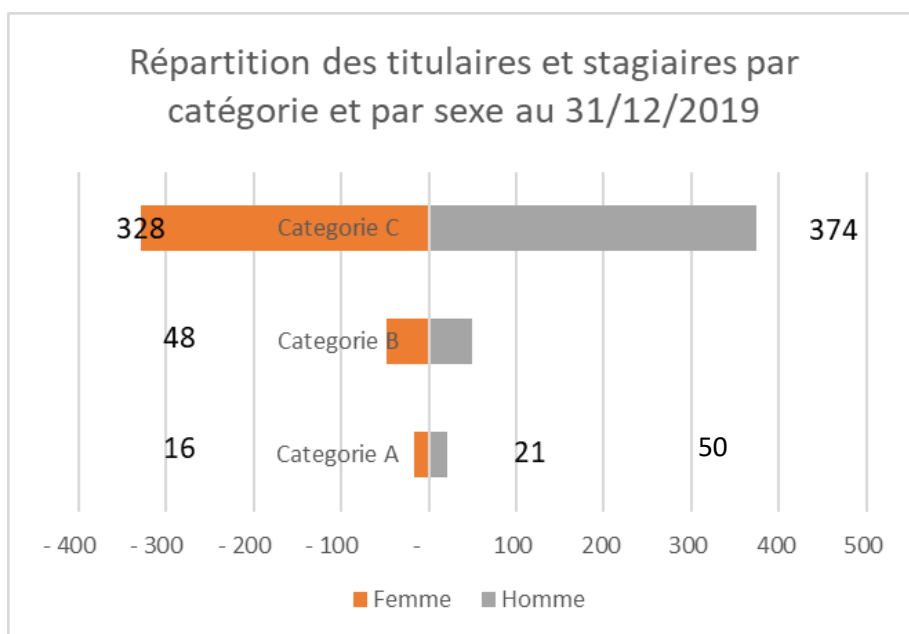
Type	Nature	Détails des coûts
Coûts directs	Coûts salariaux	<ul style="list-style-type: none"> - Prise en charge du délai de carence - Maintien du salaire pendant l'absence/complément par rapport aux IJSS - Prise en charge des frais médicaux
Coûts indirects	Coûts de gestion	<ul style="list-style-type: none"> - Coût de gestion de l'absence : identification suivi reporting - Coût de gestion du remplacement : coût du staffing interne. Coûts des contrats de prestation de service (agence d'intérim)
	Coûts de remplacement	<ul style="list-style-type: none"> - Coût salarial du remplacement (salaire ou paiement de l'organisme externe, si ressource externe) - Coût de la formation du remplaçant - Coût d'intégration du remplaçant : jusqu'à atteinte du niveau de productivité requis par le remplaçant
	Coûts de couverture des risques	<ul style="list-style-type: none"> - Coût des contrats de prévoyance santé
Coûts indirects cachés	Coûts nets des pertes de productivité	<ul style="list-style-type: none"> - Coût d'interruption de l'activité liée à l'absence
		<ul style="list-style-type: none"> - Coût de la désorganisation du service - Coût de la réorganisation du service - Coût de la baisse de qualité
	Coûts sociaux	<ul style="list-style-type: none"> - Détérioration du climat social - Baisse de la motivation des salariés présents - Augmentation du taux d'absentéisme - Risque accru d'accident du travail et de turnover
	Coûts d'image	<ul style="list-style-type: none"> - Insatisfaction client du fait d'une éventuelle baisse de la qualité, d'un changement d'interlocuteur

L'étude du bilan social de 2019 et notamment son rapport préliminaire permet de réactualiser la situation des personnels et conforter les résultats concernant l'absentéisme.

La figure ci-dessus permet de voir pour 837 titulaires au 31/12/2019 la répartition d'hommes et femmes par catégories.

Ce tableau permet de constater une évolution entre 2017 et 2019 avec une évolution du taux d'encadrement et un léger déséquilibre en faveur des hommes pour la catégorie A.

Figure 17 : répartition des titulaires et stagiaires par catégorie et par sexe au 31/12/2019



On constate que les fonctionnaires de **catégorie A** qui représentent la majorité de l'encadrement supérieur et intermédiaire représente **4,42 % des titulaires de la fonction publique territoriale au sein de la commune**, soit un taux d'encadrement relativement faible au sein de la collectivité étudiée par rapport à la moyenne nationale (12 % CAT A⁴⁵ dans les collectivités territoriales et **7,17 % dans les communes**⁴⁶ en 2022).

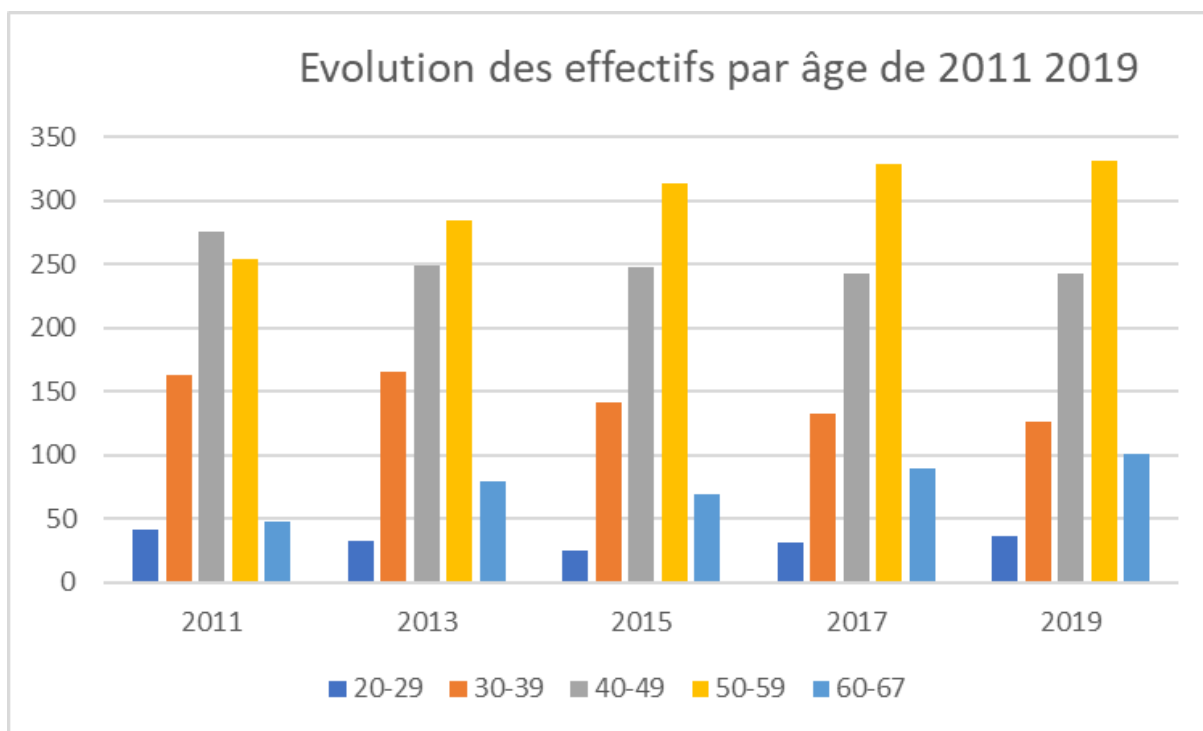
Le vieillissement des agents de la collectivité se poursuit en 2019 suivant ainsi la tendance générale de vieillissement des agents de la Fonction Publique.

⁴⁵ [Chiffres clés de la fonction publique 2022 \(fonction-publique.gouv.fr\)](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/Publications/Rapport%20annuel/2022/CC-2022-web.pdf) - <https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/Publications/Rapport%20annuel/2022/CC-2022-web.pdf>

⁴⁶ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres-2023>

La figure ci-dessous nous permet de constater le vieillissement des effectifs avec plus de la moitié des agents qui ont plus de cinquante ans.

Figure 18 : évolution des effectifs par âge de 2011 à 2019



En 2019, 51.61 % des agents titulaires ont plus de 50 ans, contre 50.72% en 2017.

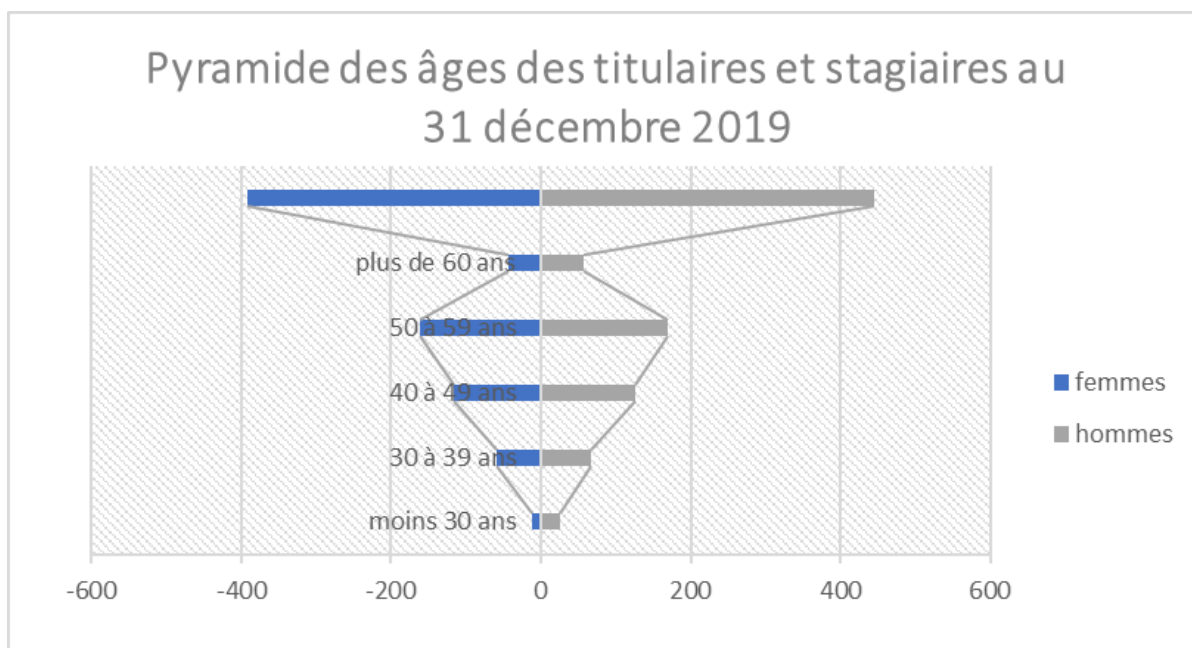
Le tableau ci-dessous précise le nombre d'agents qui ont plus de cinquante ans.

Tableau 20 : répartition des agents par tranches d'âge

Âges ((des titulaires au 31/12 2019	2011	2013	2015	2017	2019
20-29	41	32	25	31	36
30-39	163	165	142	132	126
40-49	276	249	248	243	243
50-59	254	284	314	328	331
60-67	48	79	69	90	101
	782	809	798	824	837

L'âge moyen des titulaires et stagiaires reste à 53 ans, bien supérieure à la moyenne nationale (45,5 ans dans la fonction publique territoriale - source DGAFP en 2018).

Figure 19 : pyramide des âges des titulaires et des stagiaires au 31/12/2019



On observe une pyramide dite en forme de « champignon » : peu d'agents jeunes et une majorité d'agents au-delà de 50 ans.

Ce phénomène de vieillissement a des conséquences lourdes en termes de masse salariale mais présente également un risque de perte des savoirs à l'approche des futurs départs en retraite. Il est lié pour partie au relèvement progressif de l'âge légal de départ à la retraite.

Une étude sur le rallongement de l'âge à la retraite devrait permettre d'endiguer une partie de l'absentéisme, axé désormais sur une augmentation des CLM/CLD.

L'ABSENTEISME

Le taux d'absentéisme compressible s'établit pour l'année 2019 à 15,87%⁴⁷. Ainsi, sur 100 agents l'équivalent de 16 agents, tous statuts confondus, sont absents toute l'année pour raisons de santé. On constate une hausse de 16% par rapport à l'année 2015.

Ce taux était estimé en 2018, par la société SOFAXIS, assurance des collectivités locales, à près de 9,8% toutes natures confondues.

⁴⁷ Bilan social 2019

Tableau 21 : absences pour raison de santé des agents sur emploi permanent (source rapport préliminaire bilan social 2019) – source rapport préliminaire bilan social 2019 – **copie du tableau donné aux syndicats.**

	2013			2015			2017			2019		
	titulaires stagiaires	contractuels	total	titulaires stagiaires	contractuels	total	titulaires stagiaires	contractuels	total	titulaires stagiaires	contractuels	total
Maladie ordinaire	11231	612,50	11843,50	11952,50	134	12086,50	9743	443	10186	11968,5	228	12196,5
Nombre moyen de jours d'absence/agent	13,88	7,32	13,17	14,98	7,44	14,81	11,82	26,06	12,11	14,30	5,18	13,84
Longue maladie/longue durée (titulaire/stagiaire)	8287	-	8287	7491	-	7491	10746	-	10746	15007	-	10746
Grave maladie (contractuel)												
Nombre moyen de jours d'absence/agent	10,24	-	9,21	9,39	-	9,18	13,04	-	12,78	17,93	-	12,20
Accident de travail	4363	47	4410	2628,50	-	2628,50	3888	8	3896	4603	78	4681
Maladie professionnelle												
Nombre moyen de jours d'absence/agent	5,39	0,52	4,9	3,29	-	3,29	4,72	0,47	4,63	5,50	1,77	5,31
RECAPITULATIF	23881	659,5	24540	22072	134	22206	24377	451	24828	31578,5	306	27623,5
NOMBRE MOYEN DE JOURS D'ABSENCE (toutes typologies)	29,51	7,32	27,29	27,66	7,44	27,21	29,58	26,53	29,52	38,32	6,95	31,35

Toutes les absences sont exprimées en nombre de jours (couleur noire. Il est à noter 3 erreurs dans ce tableau présenté en Comité Technique, le nombre total de jours de longue maladie en 2019 (15 007 et non 10 746), et le récapitulatif de jours de maladie en 2019 (31 884,5 et non 27 623,5) et nombre moyen de jours d'absence en 2019 (36,19 et non 31,35)

L'année 2019 se caractérise par une hausse du nombre de jours d'absence pour raison de santé, soit 28,42% de plus par rapport au nombre de jours comptabilisés entre 2017 (24 828 jours) et 2019 (31 884 jours).

Cette hausse significative s'explique surtout par la forte hausse des absences de longue durée (+40%), cette tendance est à relier avec la pyramide des âges vieillissante de la collectivité.

Les accidents de travail subissent une hausse de 20,14%. Avec le rétablissement du jour de carence en 2018, la transformation de maladie en accident de travail semble être une solution trouvée par les agents pour ne pas perdre un jour de rémunération.

Le bilan social 2019 indique que les effectifs communaux, tous statuts confondus, ont augmenté par rapport à 2017, que le nombre d'agents « jeunes » est insuffisant au sein de la collectivité pour assurer la transmission des savoirs un absentéisme en hausse de tous les indicateurs sur la période de 2015 à 2019.

133 Rapport social unique (RSU)2021

La loi n°2019-828 du 6 août 2019 dite de transformation de la Fonction Publique prévoit dans son article 5, que l'ensemble des administrations élabore un Rapport Social Unique (RSU) chaque année.

L'arrêté du 10 décembre 2021 fixe pour la Fonction Publique territoriale la liste des indicateurs contenus dans la base de données sociales. Les centres de gestion sont le seul mode de collecte pour ces indicateurs. L'année 2021, tout comme 2020, est une année particulière marquée par la pandémie de la COVID 19. Ainsi, il est important de préciser que dans ce contexte de crise sanitaire les impacts sur l'activité des services de la collectivité ont été nombreux, ce qui peut rendre fastidieuse l'analyse entre 2020 et 2021.

La pyramide des âges est importante afin de comprendre le fonctionnement de la collectivité, sachant que l'âge moyen des agents de la collectivité est de 49 ans alors qu'au niveau national dans la Fonction Publique il est de 46 ans en 2020 (*sources Insee Première N°1897 de mars 2022*).

Ainsi en 2021, 53 % des agents ont 50 ans et plus contre 42,3 % en moyenne dans l'ensemble de la fonction publique territoriale (données 2020).

Les mouvements et donc le taux de rotation a été important en 2021 avec 104 arrivées sur emploi permanent et 34 départs définitifs (22 retraites, 10 mutations, 1 licenciement et 1 décès) et 21 départs temporaires (16 disponibilités, 2 congés parental et 3 agents détachés) soit 55 départs de fonctionnaires. Le taux de rotation pour 828 fonctionnaires est donc de 9,6 % bien supérieur aux années précédente et supérieur à la moyenne nationale.

En 2021, les charges de personnels représentent 55,88 % des dépenses de fonctionnement. Cette part est en baisse de 3,33 points par rapport à 2020 (59,21 % des dépenses en fonctionnement). 14208 heures supplémentaires réalisées et rémunérées en 2021, contre 14564 heures en 2020.

En 2021, le nombre moyen de jours d'absence pour tout motif médical est de 34,2 jours par fonctionnaire et 3,8 jours par agent contractuel sur emploi permanent.

Pour les fonctionnaires, il connaît une hausse de 2 jours entre 2020 (32,28 jours) et 2021.

La part des agents absents au moins une fois en 2021 est de 54,71 % pour les fonctionnaires et 10,25% pour les contractuels permanents. Cet indicateur est établi sur la base de l'effectif au 31/12/2021 et concerne les motifs d'absence médicale.

Pour les accidents de travail, 65 ont été déclarés au total en 2021, soit 6,7 accidents du travail pour 100 agents. En moyenne, 37 jours d'absence consécutifs par accident du travail.

Dans le contexte de la pandémie COVID19, qui a mis à l'arrêt un nombre important d'activités (confinement 3 mois en 2020 et 1 mois en 2021), le nombre d'arrêts relatif aux accidents de service (dont accidents de trajet) a sensiblement baissé en 2020 et 2021.

1376 jours de formation suivis par les agents sur emploi permanent en 2021 dont 1268 jours pour les agents de catégorie C. Seulement 108 jours de formation pour les agents de catégorie A et B (123 agents Cat A et B soit 0,88 jour/agent)

Le nombre moyen de jour de formation est de 1,6 jour par agent pour l'ensemble de la collectivité. Seulement 17 agents de catégorie A (0,88 jour/agent en moyenne) ont suivi une formation en 2021, ce qui confirme l'absence d'efforts pour favoriser l'adaptation de l'encadrement à de nouvelles responsabilités.

L'analyse des bilans sociaux permet de faire les bilans suivants :

Le taux d'encadrement est insuffisant au sein de la collectivité et le positionnement de personnes sur des postes d'encadrement supérieur ou intermédiaire avec un niveau insuffisant (agent de catégorie B sur un poste de direction, ou agent nommé à la promotion interne en catégorie A sur un emploi fonctionnel) va entraîner une **incapacité de rôle et parfois une ambiguïté de rôle.**

L'âge moyen des titulaires (53 ans), bien supérieure à la moyenne nationale (45,5 ans dans la fonction publique territoriale - source DGAFP en 2018), va diminuer la volonté de formation et entraîner une **incapacité de rôle** pour la prise de nouvelles responsabilités. Néanmoins l'âge et l'ancienneté, peuvent par **l'expérience développer les compétences et diminuer l'incapacité de rôle**, tout comme **la jeunesse peut traduire un manque d'expérience et une incapacité de rôle.**

134 Les indicateurs sociaux

Si l'absentéisme et les accidents de travail (facilement mesurables) sont deux des cinq indicateurs des coûts performances cachés (Savall H., Zardet V., 2021), la rotation du personnel fait partie de ces indicateurs sociaux au même titre que les défauts de qualité et les écarts de production directe. Certains faits constatés dans quelques services nous permettent d'obtenir des indicateurs la rotation du personnel, les écarts de production directe et les départs. Chercheur et membre de l'équipe de direction pendant 18 ans au sein de la collectivité étudiée, nous avons dirigé la direction du stationnement payant et du port du canal (Service Public Industriel et Commercial) durant cette période. Ce service composé de vingt personnes gère un budget annuel de 4 à 5 millions d'euro HT (fonctionnement et investissement) avec une masse salariale annuelle de 600 000 €. La direction fonctionnait pour les parkings de la cité 24/24 heures, 7/7 Jours, 6/7 jours et de 7h30 à 20h pour les parkings souterrains, 7/7 jours de

8h à 19 h en saison pour le port et 5/7 jours en horaires de bureau pour l'accueil du public et la maintenance voirie. Les effectifs théoriques étaient, un directeur et un directeur adjoint, 5 titulaires et 10 mensualités de saisonniers en saison (5 X 2 mois) pour les parkings de la cité, 2 titulaires et 8 mensualités de saisonniers en saison (2 X 4 mois), 8 titulaires pour les parkings souterrains et 3 titulaires pour l'accueil, la comptabilité et la maintenance voirie. Sur une période de 18 ans, en supposant que les saisonniers soient recrutés sur les périodes préconisées (2 mois ou 4 mois), nous aurions recruté 126 saisonniers (18 X 7). Considérant le temps de formation (technicité importante pour la gestion de parking automatisé), les formalités administratives (mandataires régies, contrats...), l'habillement, les congés (qui doivent être pris pendant la période), le coût de recrutement d'un saisonnier pouvait-être estimé 2 000 € (un mois de salaire par saisonnier). Or la politique de la commune était de satisfaire la majorité des électeurs (clientélisme) et donc de recruter un saisonnier pour un mois soit 324 saisonniers sur une période de 18 ans (18 années X 18 mensualités). À cela, compte tenu des horaires du service, le nombre de titulaires qui ont demandé à changer de service a été d'environ 4 à 5 par an. En revanche contrairement au coût d'un saisonnier, on peut estimer le remplacement d'un titulaire à 6 mois de salaires soit 18 000 € (6 X 3 000 €) comprenant une formation à l'accueil, au dépannage, à la gestion de régie, à la maîtrise de l'informatique, à la sécurité incendie, à la capacité à travailler seul et à assurer des astreintes. De plus, depuis la date de création du service en 2004 à fin environ 80 personnes qui ont quitté le service en 18 ans pour un effectif de 20 agents. Cela représente une moyenne de 4,5 agents/an soit un **taux de rotation de 22,5 %**, alors que le taux de rotation du personnel de la collectivité était de **3,93 %** (36 départs en 2019 pour l'ensemble de la collectivité). Ces changements de services déstabilisent la direction du stationnement et créent des dysfonctionnements.

Dans le service, on pourrait encore faire ressortir quelques dysfonctionnements tels que des réorganisations faites pour répondre plus facilement aux demandes de certains administrés. Lors de sa création en 2004 (nous avons été recrutés le 1^{er} janvier 2004 pour en prendre la direction par un maire qui est décédé en 2005), la direction du stationnement gérait l'accès à la cité, la verbalisation du stationnement et la gestion des timbres-amendes. Le service en deux ans a réalisé un chiffre d'affaires de 1 150 000/an sur la voirie et l'émission de 40 000 timbres-amendes pour le stationnement non payé sur voirie. À cette époque, l'état reversait 25 € par PV aux communes soit pour la ville 1 000 000 €. Il a été décidé en 2007, pour une gestion plus clientéliste, de transférer la gestion des agents des services de la voie publique (ASVP), la gestion des accès à la cité et la gestion des timbres amendes à la police municipale. À ce jour,

les recettes voirie sont de 650 000 €/an et concernant le forfait post stationnement (FPS) qui a remplacé les PV, il n'y a que 7 000 FPS/an émis (100 000 €/an de recette).

Dans la non-qualité nous pourrions citer l'exemple de l'établissement de passeports ou de cartes d'identités qui demande une prise de rendez-vous trois mois avant. Concernant la sous-productivité directe nous évoquerons le cas qui a généré des dysfonctionnements et des coûts cachés important notamment en termes de personnel. Faisant suite aux observations de la chambre régionale de comptes la collectivité a eu l'obligation de revoir son organisation et de revenir aux 1607 heures de travail annuel. Pour se faire de nombreuses réunions ont été organisées et il a été convenu que la durée de travail hebdomadaire serait de 37 heures avec 12 jours de RTT et des possibilités de choisir son heure d'arrivée et de départ dans la journée dans la limite d'une plage de travail obligatoire. En revanche, les heures d'ouverture de la mairie ont été conservées sur une durée hebdomadaire de 39 heures et donc pour un poste pendant les heures d'ouverture, il faut mobiliser 2 fonctionnaires (37 heures de travail par agent) pour occuper toute la plage horaire. Une amplitude horaire de 37 heures avec des horaires fixes de travail pour les agents aurait permis de ne mobiliser qu'un agent et de ne prévoir que les remplacements pendant son absence. De plus en l'absence de concertation entre les agents il peut arriver qu'aucun agent ne soit présent à l'ouverture. Ce choix de l'heure d'arrivée permet à des personnels d'arriver à une heure où la mairie n'est pas encore ouverte et quand leur présence n'est pas nécessaire. Nous avons une non-productivité directe.

Concernant la collectivité et la rotation de cadres, entre mars 2020 (date des élections renouvelant la même équipe) et septembre 2022, dix-huit cadres dans plusieurs services différents ont quitté la commune (mutation, démission, disponibilité ou retraite) :

- CRB directeur de la réglementation et des élections – Mutation
- II directeur général adjoint (DGA) – Mutation
- OB directeur général adjoint (DGA) – Mutation
- ML directrice de l'évènementiel – Mutation
- JCL directeur de l'espace intérieur – Mutation
- IH chargée de mission – Disponibilité et mutation
- GS directeur SIG urbanisme – Mutation
- MB Technicienne RH – Mutation
- MS Responsable juridique RH – Mutation
- LC chef de service finances – Mutation
- RD directeur général des service (DGS) – Retraite à 62 ans et non prolongation

- DR directeur des systèmes d'information (DSI) - Retraite à 62 ans et non prolongation
- FM collaborateur de cabinet – Démission
- VGM directrice de l'urbanisme – Démission
- ND directrice de l'urbanisme – Remplaçante de VGM – Mutation
- WG directeur de l'urbanisme – Remplaçant de ND – Disponibilité
- OB technicien urbanisme – Démission
- ES directeur du stationnement et du port du canal – Disponibilité

Le nombre de cadres A était de 37 en 2019. Il est à noter que les postes concernés sont des postes réputés sensibles et souvent soumis à des pressions internes et externes. L'ensemble de ces rotations sur des postes clés ont permis soit le recrutement de quelques contractuels (beaucoup plus malléables et dociles du fait de contrats de CDD de trois ans), soit le recrutement de fonctionnaires choisis avec la bonne sensibilité et venant d'autres collectivités, soit des mutations internes offrant des promotions et dons plus conciliants.

Avec une rotation des cadres de 18/37 en 2,5 ans après des élections et en considérant que tous les postes ont été pourvus, nous avons un taux de 48,64 % sur 30 mois soit 19,46 %/an. Avec un taux de rotation annuel au sein de l'ensemble de la collectivité de l'ordre de 3,93 % et au sein de la Fonction publique de 7,9 %, cet indicateur révèle l'existence de problèmes au sein de l'encadrement qui vont entraîner des dysfonctionnements et des coûts cachés importants.

Si le taux de variation du personnel au sein de la collectivité peut démontrer des dysfonctionnements et des coûts cachés, on peut considérer que le taux de rotation de l'encadrement supérieur ou intermédiaire s'il est supérieur au taux de variation de la collectivité traduira des dysfonctionnements de la gouvernance très certainement en raison d'une hybridation organisationnelle et institutionnelle ainsi que l'existence de tensions de rôle.

Le terrain de notre étude empirique, en raison de ses hybridations organisationnelle et structurelle non aboutie et de l'interférence des parties prenantes secondaires tend à confirmer l'existence de tensions de rôle entre les élus et l'encadrement. En effet, si l'hybridation structurelle non aboutie va générer des incapacités ou surcharge de rôle, le passage d'une dualité hiérarchique à une relation tripartite générera des conflits de rôle ou ambiguïtés de rôle.

L'étude préliminaire a mis en évidence le fait que les dysfonctionnements constatés existent depuis de très nombreuses années et les rapports de la Chambre régionale des comptes ainsi que les bilans sociaux ont, pour leur part, confirmé l'existence d'un absentéisme important. Cet

absentéisme confirmant l'existence de coûts cachés. De plus, la rotation du personnel au sein d'un service ou la rotation des cadres au sein de la collectivité indiquent l'existence de dysfonctionnements et de coûts cachés importants. Des réorganisations liées à des intérêts personnels démontrent l'existence d'écarts de production directe (baisse du CA de la voirie, protocole du temps de travail) et de non-qualités (délais obtention rendez-vous passeport).

Cette étude préliminaire confirme l'existence de nombreuses tensions de rôle liées à des variables organisationnelles, environnementales, relationnelles et personnelles et **ces tensions de rôle sont liées au mode de gouvernance** (hybridation organisationnelle) avec une prédominance du leadership politique sur le leadership d'expertise. L'hybridation institutionnelle ne semble pas aboutie et de nombreux managers fonctionnels semblent avoir des compétences qui ne sont pas en adéquation avec leur poste traduisant ainsi une incapacité de rôle. Cette incapacité de rôle peut provenir d'une absence de formation (personnelle, ou organisées par la commune) ou de compétences propres aux individus.

En conclusion, l'étude préliminaire semble confirmer l'hypothèse descriptive :

Dans les collectivités territoriales, il existe des tensions de rôle entre l'encadrement et les élus et les dispositifs réglementaires existants n'arrivent pas à les surmonter.

Ainsi que l'hypothèse explicative :

L'hybridation organisationnelle avec le passage d'une dualité hiérarchique à une relation tripartite, ainsi que l'hybridation institutionnelle non aboutie, l'influence des parties prenantes externes (ou secondaires) amplifient les tensions de rôle telles que conflit de rôle, ambiguïté de rôle, surcharge de rôle ou incapacité de rôle favorisant ainsi les dysfonctionnements et l'augmentation des coûts cachés.

Si l'étude préliminaire semble confirmer nos hypothèses de départ, notre étude qualitative pourra les valider.

Section2. L'hybridation à l'origine de tensions de rôle et des dysfonctionnements

2.1 Les différents types de tensions de rôle élus/managers fonctionnels observés

Le traitement des entretiens nous a permis, à la suite à l'effet-miroir, de mettre en évidence pour les thèmes et sous-thèmes de notre étude qualitative les idées-forces suivantes reprises dans le tableau ci-après :

Tableau 22 : idées-forces en fonction des thèmes et sous-thèmes

Thèmes et sous-thèmes
<p>Rôle des différents acteurs L'encadrement Les élus Le Cabinet</p> <p>Idée-force 1 : ambiguïté de rôle du cabinet, des élus et des managers fonctionnels Idée-force 2 : glissement de fonction du cabinet et des élus</p>
<p>Interaction entre les différents acteurs Réseaux Compétences</p> <p>Idée-force 5 : inadaptation des compétences des élus, du cabinet et des managers fonctionnels aux postes occupés Idée-force 6 : manque confiance élus/managers fonctionnels Idée-force 7 : manque de communication élus/managers fonctionnels et entre les cadres Idée-force 9 : influence des parties prenantes externes dans les décisions ou les carrières</p>
<p>Direction, prise de décisions Comité de Direction Gouvernance</p> <p>Idée-force 4 : leadership politique et centralisation du pouvoir au niveau du maire Idée-force 3 : manque de clarté sur la prise de décision et sur la gouvernance</p>
<p>Gestion des Ressource Humaines Organisation RH Stratégie Indicateurs RH Recrutement des cadres</p> <p>Idée-force 8 : DRH peu efficace, en manque d'autonomie et soumise au politique</p>

Les différents types de tensions de rôle que nous rencontrons dans notre analyse sont :

- Conflit de rôle (conflit intra-émetteur, conflit inter-émetteurs, conflit inter-rôle, conflit personne-rôle)
- Ambiguïté de rôle
- Surcharge de rôle
- Incapacité de rôle

Les réponses traduisent souvent plusieurs types de tensions de rôle et il n'a pas été possible d'attribuer un seul type de tension de rôle en fonction des réponses.

211 Conflit de rôle élus/managers fonctionnels observés (conflit intra-émetteur, conflit inter-émetteurs, conflit inter-rôle, conflit personne-rôle)

Pour les interviewés, nous avons une ambiguïté de rôle du cabinet (IF1) avec un glissement de fonction ainsi qu'un glissement de fonction des élus (IF2). Le cabinet a un ascendant sur les élus et le DGS doit tenir son rôle de leader. Le rôle des élus n'est pas clair.

L'encadrement est soumis à des attentes issues d'émetteurs différents et qui sont incompatibles les unes avec les autres. Cela traduit un **conflit inter-émetteurs**.

« L'interventionnisme du cabinet dans la rédaction des réponses administratives peut entraîner des problèmes avec les services de l'État. »

« Chez nous le cabinet intervient parce qu'il a le pouvoir et parce qu'il n'y a pas de patron pour lui faire face. »

« Les élus interviennent dans la gestion et polluent le fonctionnement il couvre certains incompetents. »

« L'élu ne doit pas imposer l'organisation du service. »

Nous avons un écart entre le rôle attendu et le rôle tel que le conçoit la personne focale en fonction de ses valeurs, intérêts, objectifs (IF2) et donc un **conflit personne-rôle**.

« Il doit y avoir un partage du leadership entre le directeur et l'élu et dans tous les cas c'est l'élu qui l'emporte. »

Pour la grande majorité des interviewés, nous avons un manque de clarté sur la gouvernance et sur la prise de décision (IF3), les politiques ont un rôle dominant, la gouvernance se résume au maire (IF4) et il semble difficile de mettre en place une gouvernance partagée.

Le manque de clarté dans la gouvernance et la difficulté à mettre en place une gouvernance partagée génèrent des attentes issues d'émetteurs différents et qui sont incompatibles les unes avec les autres (**conflit de rôle inter-émetteurs**), des écarts entre le rôle attendu et le rôle tel que le conçoit la personne focale en fonction de ses valeurs, intérêts, objectifs (**conflit personne-rôle**)

« Le maire décide tout et les directeurs mettent en œuvre le seul patron c'est le maire. »

« Le maire décide les cadres agissent. »

« C'est le politique qui décide. L'administratif fait les propositions mais c'est bien le politique qui décide. »

« La gouvernance pour moi est très floue, le maire va transmettre ses décisions à son staff et le directeur général des services va les faire appliquer et le faire entrer dans la réglementation. »

« Le problème c'est que le cadre est constamment soumis à des injonctions politiques et il est soumis aux politiques. »

Le manque d'efficacité de la DRH (IF8) confirme cette incapacité de rôle. Cela va entraîner un écart entre le rôle attendu et le rôle tel que le conçoit la personne focale en fonction de ses valeurs, intérêts, objectifs et donc un **conflit personne-rôle**.

« Il ressort également que le manque d'anticipation sur la gestion des emplois et des compétences crée un flou sur le système d'évaluation et de gestion des carrières. Les entretiens professionnels sont mal vécus par les agents qui manquent d'indicateurs et d'objectifs clairs. »

« L'efficacité des ressources humaines n'est pas optimale. La répartition des moyens humains est inadaptée. Certains services sont en sureffectifs et d'autres en sous effectifs. »

Ce manque de formation pour les élus ainsi que pour le cabinet (IF5), concernant leurs rôles va soumettre l'encadrement à des attentes issues d'émetteurs différents et qui sont incompatibles les unes avec les autres. Cela traduit un **conflit inter-émetteurs**

« Tous les postes ne sont pas occupés par des gens compétents. Le taux de rentabilité des cadres dans la collectivité est très faible. »

« Il y a de nombreuses personnes incompétentes. »

Il ressort des entretiens un fort interventionnisme du cabinet et des élus sur le recrutement et une influence des parties prenantes externes ou secondaires sur les décisions ou les carrières (IF9). L'encadrement est soumis à des attentes issues d'émetteurs différents et qui sont incompatibles les unes avec les autres. Cela traduit un **conflit inter-émetteurs**.

Nous avons un écart entre le rôle attendu et le rôle tel que le conçoit la personne focale en fonction de ses valeurs, intérêts, objectifs et donc un **conflit personne-rôle**.

« Il existe des réseaux et ce n'est pas clair. Oui les réseaux peuvent influencer la carrière des cadres. »

« Les réseaux faussent les décisions car souvent on se range à la décision du copain ou à celui qui t'a fait rentrer sans regarder les problèmes générés ».

« Il existe des réseaux politiques et ces réseaux ont des influences sur les décisions de la mairie et sur la carrière des agents. »

« Les réseaux influencent les décisions de la collectivité. »

« C'est la première collectivité où le clientélisme atteint ce niveau-là. L'emploi est une ressource rare et incite à avoir des sollicitations pour les élus qui font du clientélisme, mais un clientélisme aussi généralisé je ne l'avais jamais vu. »

212 Ambiguïté de rôle élus/managers fonctionnels

Le manque de confiance (IF6) peut aussi entraîner une **ambiguïté de rôle** au regard de la performance, des procédures ou de la planification en lien avec son rôle.

« Les cadres n'ont pas les mains libres, de plus avec les problèmes budgétaires ils ne peuvent pas faire ce qu'ils veulent. En fonction des compétences de l'élu et en fonction du degré de copinage, le cadre peut avoir de l'autonomie. »

« Le problème de la collectivité c'est l'absence de dialogue entre cadres, il n'y a pas de transversalité. »

L'absence de ressources personnelles, d'information, de moyen technique, d'autorité (IF5) va générer une **ambiguïté de rôle** au regard de la performance, des procédures ou de la planification en lien avec son rôle.

« Au sein de la collectivité il y a trop de différences au niveau des compétences en management. »

« Des cadres sont totalement incompetents et des agents de catégorie C se considèrent comme directeur. Il y a trop de monde qui ne sert à rien de notre service. »

Ce manque de formation pour les élus ainsi que pour le cabinet, concernant leurs rôles va soumettre l'encadrement à des attentes issues d'émetteurs différents et qui sont incompatibles les unes avec les autres. Cela traduit **une ambiguïté de rôle**.

« Je ne pense pas qu'il y ait une adéquation des profils aux postes occupés. »

« Je ne pense pas que les bonnes personnes soient bonnes places. »

« Dans d'autres services il n'y a pas d'adéquation de profil Au poste occupé. »

213 Surcharge de rôle élus/managers fonctionnels

Le manager fonctionnel doit avoir la capacité d'exercer plusieurs fonctions (IF5) et à ce titre il peut se trouver en **surcharge de rôle**.

« Le cadre doit avoir les capacités de mettre en œuvre les demandes d'ordre politique. Cela se décline en plusieurs compétences, encadrement, organisation, méthodologie, technique et donc influence de certains choix, administratives qui vont influencer les décisions à prendre. »

« Au niveau des compétences il (le cadre) doit disposer obligatoirement d'un bagage minimum juridique de diverses natures et avoir une capacité à s'adapter au contexte

tout en restant dans la légalité, travailler en réseau, être autonome et rendre des comptes. »

214 Incapacité de rôle élus/managers fonctionnels

L'absence de ressources personnelles, d'information, de moyen technique, d'autorité (dû à une soumission) (IF5) traduit une **incapacité de rôle**.

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

Pour la grande majorité des interviewés, il semblerait que les besoins en compétences pour les élus et l'encadrement soient très importants, que les cadres doivent avoir du leadership et n'ont pas toujours comme les élus, les compétences adaptées aux postes occupés, que les compétences doivent être évaluées et que les élus comme l'encadrement ont besoin de formation afin de monter en compétence, mais que la DRH semble peu efficace (IF8)

« La direction des ressources humaines s'enferme dans une tour d'ivoire et ne fait plus le lien avec les agents. Il n'y a aucune communication, aucune info montante ou descendante. »

« Pas d'efficience au niveau des ressources humaines, beaucoup trop de personnel pour peu de résultats. »

« La Direction des Ressources Humaines est une nébuleuse et je ne suis pas spécialiste, les agents doivent peut-être servir à quelque chose mais je ne vois pas à quoi. »

La montée en compétences, aussi bien pour les élus que pour les managers fonctionnels, va se traduire par une **incapacité de rôle** dans la réalisation des missions.

« Pour les cadres la ville est pauvre en compétence et en niveau général. Si l'on veut relever le niveau il faut prendre en compte le cursus, le niveau et l'expérience. »

« J'ai des doutes sur la compétence des cadres des ressources humaines. »

« Certains postes clés sont occupés par des personnes sans capacités ou compétences. »

« On ne met pas les personnes là où il faut. »

2.2 Les variables explicatives des tensions de rôle élus/managers fonctionnels

221 Les tensions de rôle liées aux variables organisationnelles

Les variables organisationnelles définies dans les différentes recherches sont : 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 **et nos résultats nous permettent de rajouter pour le secteur public le leadership politique qui a des conséquences dans le fonctionnement de l'organisation et qui est une variable organisationnelle.**

Les différents entretiens semblent amener un consensus des différents segments (élus, managers fonctionnels, agents territoriaux) sur les éléments suivants

- Glissement de la fonction managériale des managers fonctionnels vers les élus et une organisation de la prise de décision fortement centralisée vers les élus

Il y a une ambiguïté de rôle liée à un fort glissement de fonction des élus vers les missions des cadres territoriaux. Cette ambiguïté crée du flou et génère un désalignement des objectifs entre ceux des élus et du Comité de Direction et ceux de l'encadrement territorial. Les agents sont soumis à une dualité de pouvoir et d'autorité car les élus enrôlent les missions de l'encadrement. Cette ambiguïté de rôle dans la gouvernance de la collectivité territoriale favorise le leadership politique au détriment du leadership d'expertise avec toutes les conséquences juridiques, financières et organisationnelles que cela implique.

« Il ne faut pas confondre élus et directeurs, leurs fonctions sont différentes. L'élu est au service de la population, il est au service des citoyens de la ville en collaboration avec les acteurs de la collectivité. »

« L'élu n'est pas un chef de service »

« L'élu c'est le fond et le cadre c'est la forme chacun son travail et personne ne doit interférer. »

« Certains élus ont plus de pouvoir qu'un cadre sur le personnel et déstabilisent le service. »

« Cependant, je trouve que les élus sont très ou trop présents. »

« Les élus interviennent dans la gestion et polluent le fonctionnement il couvre certains incompetents. »

« J'ai eu différents directeurs et ils étaient obligés de se raccrocher aux décisions des élus. »

« L'élu ne doit pas imposer l'organisation du service. »

« L'élu c'est le fond et le cadre c'est la forme chacun son travail et personne ne doit interférer. »

« Les cadres sont là pour manager les services et appliquer les orientations des élus. »

« Si un directeur de cabinet se substitue au maire, au directeur général des services ou à un directeur des ressources humaines c'est que la nature a horreur du vide. »

« Le cabinet ne doit pas empiéter sur le domaine administratif. »

« Le cabinet ne doit pas avoir de rôle hiérarchique sur l'administratif. »

« Le cabinet a trop de pouvoir c'est un panier de crabes. »

Nous avons des attentes incompatibles relatives à des rôles dans différents systèmes qui génèrent un **conflit inter rôle (conflit de rôle)**, mais aussi une ambiguïté au regard de la performance, des procédures ou de la planification en lien avec son rôle, nous avons **une ambiguïté de rôle**. Nous avons un écart entre le rôle attendu et le rôle tel que le conçoit la personne focale en fonction de ses valeurs, intérêts, objectifs et donc un **conflit personne-rôle (conflit de rôle)**.

- Décisions paradoxales entre les élus et les cadres territoriaux

Une opposition au sein des sphères de décisions entre les élus et les cadres territoriaux est soulignée par les acteurs rencontrés en entretien. Un écart entre les règles formelles de la collectivité territoriale et la réalité des situations renvoie à l'opposition entre les sphères de décisions. Par exemple, les recrutements sont politiques et non en fonction des besoins et des compétences. L'affrontement entre la logique politique et la logique de l'activité réelle provoque une rupture entre la sphère des décisions (élus) et la sphère dont la mission est de les appliquer et de les décliner (encadrement). L'encadrement, la sphère d'exécution, voit réduire leurs capacités en termes de moyens. Les agents ont, de ce fait, beaucoup de difficultés à trouver des points de convergence entre les deux sphères. Ces décalages sont dus à la fois à des conflits

inter-émetteurs et à des conflits personne-rôle, les cadres territoriaux sont amenés à jouer un rôle contraire à leurs valeurs.

« L'interventionnisme du cabinet dans la rédaction des réponses administratives peut entraîner des problèmes avec les services de l'État. »

« Le cadre doit avoir les capacités de mettre en œuvre les demandes d'ordre politique. Cela se décline en plusieurs compétences, encadrement, organisation, méthodologie, technique et donc influence de certains choix, administratives qui vont influencer les décisions à prendre. »

« La politique domine l'administratif et de nombreuses personnes court-circuitent l'administration en passant par les élus, c'est du clientélisme. »

« Il doit y avoir un partage du leadership entre le directeur et l'élu et dans tous les cas c'est l'élu qui l'emporte. »

Il y a **conflit de rôle inter-émetteur** lorsque la personne focale perçoit des attentes issues d'émetteurs différents et qui sont incompatibles les unes avec les autres. De plus il y a un **conflit-personne rôle** lorsque la personne focale perçoit un écart entre le rôle attendu et le rôle tel que le conçoit la personne focale en fonction de ses valeurs, intérêts, objectifs.

- Une fonction DRH fragilisée qui n'a pas de stratégie

Pour les 3/4 des personnes interrogées, il apparaît que la Direction des Ressources ne semble pas efficace, fortement fragilisée et a des difficultés à jouer son rôle de fonction support et d'aide aux cadres territoriaux. De plus, la politique RH n'est pas clairement définie et il n'existe aucune stratégie connue de la DRH.

« Il ressort également que le manque d'anticipation sur la gestion des emplois et des compétences crée un flou sur le système d'évaluation et de gestion des carrières. Les entretiens professionnels sont mal vécus par les agents qui manquent d'indicateurs et d'objectifs clairs. »

« L'évaluation est quasi inexistante sur les objectifs et sur la capacité des cadres. »

« Aucune stratégie visible je suis à jeun de comprendre quoi que ce soit au fonctionnement des ressources humaines, c'est le flou artistique le plus complet sans aucune réponse aux demandes. »

« Je ne vois pas de stratégie RH. »

« Aucune stratégie à long terme, la directrice des ressources humaines travaille au coup par coup et elle travaille uniquement avec le cabinet pour le recrutement pour faire plaisir et fait abstraction des compétences. »

« Non pas de stratégie RH. »

« L'efficacité des ressources humaines n'est pas optimale. La répartition des moyens humains est inadaptée. Certains services sont en sureffectifs et d'autres en sous effectifs. »

« La direction des ressources humaines s'enferme dans une tour d'ivoire et ne fait plus le lien avec les agents. Il n'y a aucune communication, aucune info montante ou descendante. »

« Pas d'efficacité au niveau des ressources humaines, beaucoup trop de personnel pour peu de résultats. »

Cette inefficacité et cette absence de stratégie sont dues à une absence de ressources personnelles, d'information, de moyen technique, d'autorité traduit une **incapacité de rôle**.

222 Les tensions de rôle liées aux variables environnementales

Les variables environnementales définis dans les différentes recherches sont : position frontalière, comportement du supérieur immédiat, variété de la tâche, autonomie et étendue du contrôle, participation au processus décisionnel et nos résultats **nous permettent de rajouter l'interaction des parties prenantes qui influencent les décisions et sont une variable environnementale.**

- Manque de précision claire du rôle des cadres territoriaux

Les tensions de rôles sont également imputables au manque de clarification de la répartition des missions et des responsabilités entre les membres du Comité de Direction (DGS, DGA, DGST, directeur de Cabinet) et les cadres territoriaux.

Ce manque de clarification met les cadres territoriaux en grande difficulté. Cette situation place également les agents dans une dualité de l'autorité et conduit à des injonctions paradoxales qui ne leur permettent pas de suivre les consignes et les objectifs. Il ressort également des entretiens qu'il y a un fort cloisonnement entre les services et une multiplication de niveaux hiérarchiques

avec une dilution des responsabilités. L'absence d'un organigramme précis et rationnel décrivant les fonctions et les missions entretient ce flou.

« Le maire décide tout et les directeurs mettent en œuvre le seul patron c'est le maire. »

« La gouvernance à mon niveau se résume au maire. Avec mes collègues nous faisons des réunions pour planifier les travaux, mais un an avant les élections tout a été abandonné et le maire prend maintenant toutes les décisions. Malgré une forte concertation les travaux sont décidés de façon unilatérale, par le maire. »

« J'ai l'impression aujourd'hui que de nombreux projets inutiles sont décidés de façon unilatérale. »

« Il y a un problème de confiance et de partenariat. »

« Le cadre qui est soucieux des deniers publics et qui veut protéger juridiquement les élus et la collectivité a du mal à fonctionner. »

Il y a un **conflit-personne rôle** lorsque la personne focale perçoit un écart entre le rôle attendu et le rôle tel que le conçoit la personne focale en fonction de ses valeurs, intérêts, objectifs.

- L'influence des parties prenantes externes ou secondaires

Les tensions de rôle sont accentuées par l'influence des parties prenantes secondaires. Les décisions de la collectivité territoriale sont dépendantes des choix politiques qui sont très souvent liées aux interactions des parties prenantes secondaires. Les cadres territoriaux n'ont aucune marge de manœuvre, aucune information concernant la motivation des décisions et doivent se soumettre au cabinet ou au politique.

« Il existe des réseaux politiques et ces réseaux ont des influences sur les décisions de la mairie et sur la carrière des agents. »

« Les réseaux influencent les décisions de la collectivité. »

« Des décisions illégales ou dangereuses dictées par des réseaux c'est compliqué. »

« Oui il existe des réseaux des réseaux politiques et les personnes sont toujours influençables et influencés par les sollicitations des uns et des autres. »

Il y a une **incapacité de rôle** lorsque la personne focale perçoit une incapacité due à une absence de ressources personnelles, d'information (les relations entre les parties prenantes secondaires et les décideurs peuvent influencer les décisions et il n'y a pas de retour au niveau des cadres), de moyen technique, d'autorité (une décision prise par un élu, va être modifiée par le cabinet pour répondre à la demande d'une partie prenante secondaire, peut être justifiée, mais sans explication pour l'encadrement). Il y a aussi un **conflit de rôle inter-émetteur** lorsque la personne focale perçoit des attentes issues d'émetteurs différents et qui sont incompatibles les unes avec les autres. De plus il y a un **conflit-personne-rôle** lorsque la personne focale perçoit un écart entre le rôle attendu et le rôle tel que le conçoit la personne focale en fonction de ses valeurs, intérêts, objectifs.

223 Les tensions de rôle liées aux variables relationnelles

Les variables relationnelles définies dans les différentes recherches sont : communication, fréquence des interactions, importance de l'émetteur, localisation physique, feedback, participation.

- Des difficultés des agents de proximité liées aux tensions de rôles inter-émetteurs

Des pressions contradictoires qui s'exercent sur les agents de la collectivité territoriale sont liées à des émetteurs dont les attentes sont divergentes (élus/Comité de Direction/managers fonctionnels). Les tensions de rôles inter-émetteurs sont centrées sur les fonctions de liaison, les cadres territoriaux. Les pressions subies par les personnes sont liées à la nécessité de prendre en compte les contraintes respectives des élus.

« Le maire décide tout et les directeurs mettent en œuvre le seul patron c'est le maire. »

« Le maire décide les cadres agissent. »

Il y a une **tension de rôle (inter-émetteurs)** lorsque la personne focale perçoit des attentes issues d'émetteurs différents et une **incapacité de rôle** due à une absence de ressources personnelles, d'information, de moyen technique, d'autorité.

- Des difficultés en raison d'une gouvernance jugée floue et qui semble principalement politique avec un maire qui a le leadership.

« La gouvernance pour moi est très floue, le maire va transmettre ses décisions à son staff et le directeur général des services va les faire appliquer et le faire entrer dans la réglementation. »

« Au niveau de la gouvernance c'est moi, le maire, qui décide. »

« Le maire décide tout et les directeurs mettent en œuvre le seul patron c'est le maire. »

« Le maire décide les cadres agissent. »

Il y a une **tension de rôle** lorsque la personne focale perçoit des attentes issues d'émetteurs différents et une incapacité de rôle due à une absence de ressources personnelles, d'information, de moyen technique, d'autorité. Le manque d'information, de connaissances sur la gouvernance et que l'élu qui a une délégation ne puisse pas prendre de décision sans l'accord du maire crée aussi une **incapacité de rôle**. Le fait que la gouvernance de la collectivité soit floue traduit une ambiguïté au regard de la performance, des procédures ou de la planification en lien avec son rôle et cela traduit une **ambiguïté de rôle**.

- Déficit de communication entre les cadres territoriaux

Les tensions inter-émetteurs (élus/Comité de Direction/cadres territoriaux) sont renforcées par un déficit de communication et de coordination entre les différents services de la collectivité territoriale. La communication manque de transversalité. Une des conséquences d'un manque de coordination conduit à une absence de hiérarchisation et de priorisation dans les décisions, ce qui place les acteurs dans des attentes multiples.

« Le problème de la collectivité c'est l'absence de dialogue entre cadres, il n'y a pas de transversalité. »

Il y a un **conflit de rôle inter-émetteur** lorsque la personne focale perçoit des attentes issues d'émetteurs différents et qui sont incompatibles les unes avec les autres. De plus, il y a une **incapacité de rôle** lorsque la personne focale perçoit une incapacité due à une absence de ressources personnelles, d'information, de moyen technique, d'autorité.

Les variables personnelles définies dans les différentes recherches sont : 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 et **nos résultats nous permettent de rajouter l'inadaptation ou l'inadéquation des compétences au poste occupé qui est une variable personnelle.** Les verbatim parlent d'incompétence, mais ce terme très fort ne peut être utilisé car il faudrait définir des critères afin d'évaluer l'incompétence. **Ce constat confirme que l'inadaptation ou l'inadéquation des compétences au poste occupé doit être considérée dans les variables personnelles au même titre que la compétence.**

- L'inadéquation ou l'inadaptation entre le poste occupé et les compétences de la personne

Si la compétence constitue un variable personnelle favorisant les tensions de rôle, alors l'inadaptation ou l'inadéquation des compétences au poste occupé doit aussi être prise en compte comme déterminant de variables personnelles. En effet, des décalages apparaissent entre le poste occupé et le profil de la personne, de nombreux verbatim indiquent qu'il y a une inadéquation importante entre les profils et les postes occupés par de nombreux cadres de la collectivité. Ces décalages sont souvent dus à des recrutements réalisés par cooptation à l'initiative des élus.

Sur 48 personnes qui ont répondu à la question « interactions entre les différents acteurs – Compétences » 90 % ont évoquées l'inadaptation ou l'inadéquation des compétences des cadres aux postes occupés. Celle-ci peut être caractérisée par des éléments objectifs tels qu'une absence d'expérience, de diplômes, de réussite à un concours, d'inadéquation au poste occupé compte tenu des postes occupés précédemment. La mesure des résultats sur le poste peut constituer aussi un critère objectif. Après certains critères plus subjectifs tels que l'absence de charisme, de leadership, d'empathie, de capacités d'analyse peuvent être pris en compte et souvent sont les bases des réponses aux entretiens.

« Je ne pense pas qu'il y ait une adéquation des profils aux postes occupés. »

« Je ne pense pas que les bonnes personnes soient bonnes places. » « Tous les postes ne sont pas occupés par des gens compétents. Le taux de rentabilité des cadres dans la collectivité est très faible. »

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

« Pour les cadres la ville est pauvre en compétence et en niveau général. Si l'on veut relever le niveau il faut prendre en compte le cursus, le niveau et l'expérience. »

« Il faut relever le niveau général des cadres. »

Il y a une **incapacité de rôle** lorsque la personne focale perçoit une incapacité due à une absence de ressources personnelles, d'information, de moyen technique, d'autorité.

- Déficit de management des cadres territoriaux

Les tensions de rôle sont également imputables à un écart entre les attentes des agents et leurs perceptions de l'encadrement. Pour une part importante des personnes interrogées, les cadres territoriaux manquent de compétences managériales. Le besoin en formation est très important pour les cadres de la collectivité, notamment en termes de management. Les agents attendent de leur hiérarchie qu'elle soit en mesure d'organiser et de gérer les missions et les activités de la collectivité territoriale. Un tiers des personnes interrogées n'avaient pas connaissance, par exemple, de l'existence d'un Comité de Direction. Le rôle de l'encadrement est de donner des objectifs stratégiques, des priorités, des délais... Les agents opérationnels reprochent également à la hiérarchie son manque de réactivité, de prise de décision et d'aide.

Ce déficit de management entraîne une certaine inertie et conduit à un manque d'efficacité.

« Au sein de la collectivité il y a trop de différences au niveau des compétences en management. »

« Il faut des formations au management et des mises à jour régulières. »

« Je pense que certains cadres n'ont pas les compétences managériales et cherchent à s'imposer. »

« Manque de formation en management pour les cadres. »

« Il y a une absence de leadership pour la majorité des cadres de la collectivité. »

« Il y a des problèmes de compétences managériales et de relations (réseaux, familles...). »

« 30% des cadres sont des leaders le reste sont des suiveurs. »

« Il n'y a pas de leadership des cadres dans notre collectivité. »

Il y a une **incapacité de rôle** lorsque la personne focale perçoit une incapacité due à une absence de ressources personnelles, d'information, de moyen technique, d'autorité.

Dans le cadre de notre recherche des idées-clés ont émergées et peuvent être classées dans des variables qui génèrent des tensions de rôle. Le tableau ci-après recense ces idées-clés :

Tableau 23 : synthèse des résultats

Tensions de rôle liées aux variables organisationnelles
Glissement de la fonction managériale des cadres vers les élus avec une organisation de la prise de décision fortement centralisée vers les élus
Décision paradoxale entre les élus et les cadres territoriaux
Le leadership politique
Fonction DRH fragilisée
Méconnaissance des circuits décisionnels
Existence d'un Comité de Direction inconnu pour certains cadres
Gouvernance de la collectivité très floue
La DRH est inefficace
La politique RH n'est pas clairement définie
Aucun indicateur RH existant ou communiqué aux cadres
Tensions de rôle liées aux variables environnementales
Manque de précision claire du rôle des cadres territoriaux
Manque d'autonomie des cadres territoriaux
L'influence des parties prenantes externes ou secondaires
Manque de compétences des élus dans le cadre de leurs délégations
Tensions de rôle liées aux variables relationnelles
Des difficultés des agents de proximité liées aux tensions de rôles inter-émetteurs
Déficit de communication entre les cadres territoriaux
Déficit de communication entre les cadres et les élus
Absence de relation de confiance entre les cadres et les élus
Implication excessive des élus
Interventionnisme très important du Cabinet ou des élus en matière de RH
Tensions de rôle liées aux variables personnelles
Inadéquation ou inadaptation des compétences au poste occupé
Déficit de management des cadres territoriaux
Besoin en formation notamment en termes de management très important
Manque d'implication des cadres

2.3 Les conséquences des tensions de rôle en termes de dysfonctionnements élus/managers fonctionnels

Les résultats nous ont permis de catégoriser les dysfonctionnements en 6 catégories qui sont les conditions de travail (locaux, ambiance de travail...), l'organisation du travail (répartition des missions, règles et procédures...), la communication-coordination-concertation (dispositifs de communication, transmission des informations...), la gestion du temps (planification et programmation des activités, gestion des délais...), la formation intégrée (qualité des formations, gestion des compétences...), la mise en œuvre stratégique (pertinence de la stratégie, qualité de sa mise en œuvre...).

Pour chaque catégorie, nous avons analysé la convergence-spécificité des idées-clé pour chaque segment (élus, managers fonctionnels et agents territoriaux).

231 Conséquences des tensions de rôle sur les conditions de travail des managers fonctionnels

Concernant les conditions de travail, l'ensemble des personnes interrogés considèrent que la répartition de la charge de travail est inégale. De plus, l'encadrement et les agents pensent que le cadre est soumis à l'autorité et l'encadrement pour sa part considère qu'il n'y a pas de reconnaissance de la fonction.

Les conditions de travail sont caractérisées par une **surcharge de rôle**. On peut aussi constater un **conflit de rôle inter-émetteurs et un conflit personne-rôle**.

Concernant les conditions de travail, les élus (fréquence faible), les managers fonctionnels et les agents (fréquence forte) pensent qu'il y a un déséquilibre dans la charge de travail.

« 20% des cadres font 80% du travail. » Élu

« 20% des cadres font 80% du travail, les 80% restant font du vent et éventuellement les 20% qui manquent. » Managers fonctionnels

« Certains cadres ne font pas le travail. » Agents territoriaux

Les managers fonctionnels et les agents (fréquence modérée) considèrent pour leur part qu'il existe une soumission de l'encadrement à l'autorité politique ou administrative.

« 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. » Managers fonctionnels

« *Le problème c'est que le cadre est constamment soumis à des injonctions politiques et il est soumis aux politiques.* » Agents territoriaux

En revanche seul les managers fonctionnels (fréquence faible) considèrent qu'il n'y a pas de reconnaissance de la fonction.

« *Les cadres ne sont pas payés à leur juste valeur et les primes ne sont pas intégrées au salaire. Compte tenu des responsabilités le salaire n'est pas extraordinaire et des collègues sans responsabilités et qui ne "foutent rien" gagnent autant que moi. Il faudrait statutairement revaloriser le salaire des cadres qui ont des responsabilités.* »

Managers fonctionnels

« *La rétribution des cadres dirigeants n'est pas assez figée et pas suffisante et cela est encore plus vrai avec la modification du statut. Cela permet de donner des avantages indus à certains qui deviennent plus "dociles". Il est impératif de rétribuer convenablement les cadres dirigeants et de figer cette rémunération.* » Managers fonctionnels

Le cabinet ne s'est pas exprimé au sujet des conditions de travail

La grille de convergences-spécificités nous permet de constater que l'idée commune aux trois segments est qu'il y a un déséquilibre dans la charge de travail.

Tableau 24 : convergences-spécificités des conditions de travail

Convergences	Spécificités		
	Élus	Managers fonctionnels	Agents territoriaux
Le cadre semble soumis à l'autorité politique		Le cadre est soumis à l'autorité politique ou administrative	Le cadre est soumis à l'autorité politique ou administrative
Déséquilibre dans la charge de travail <u>Idée-clé commune aux 3 segments :</u> <i>Déséquilibre dans la charge de travail</i>			
Pas de reconnaissance du travail		Reconnaissance et légitimation de la fonction y compris au niveau du salaire	

Concernant les conditions de travail, l'ensemble des personnes interrogées considère que la répartition de la charge de travail est inégale. De plus, les managers fonctionnels et les agents pensent que le cadre est soumis à l'autorité et les managers fonctionnels considèrent qu'il n'y a pas de reconnaissance de la fonction.

232 Conséquences des tensions de rôle sur l'organisation du travail des managers fonctionnels

Dans le cadre de l'organisation du travail, la grille de convergences-spécificités nous a permis de constater que l'ensemble des personnes interrogées valide le fait qu'il y a un glissement de fonction avec une ambiguïté de rôle du cabinet, un glissement de fonction des élus qui jouent un rôle exclusivement politique, une centralisation du pouvoir au niveau du maire et que l'encadrement qui a un rôle très opérationnel aurait suffisamment d'autonomie et ne bénéficierait pas d'un recrutement adapté.

L'organisation du travail est handicapée par une **ambiguïté de rôle, un conflit de rôle inter-émetteurs et un conflit personne-rôle.**

Concernant l'organisation du travail, les élus (fréquence faible), les managers fonctionnels et les agents (fréquence forte) estiment que nous avons une ambiguïté de rôle du cabinet avec un glissement de fonction ainsi qu'un glissement de fonction des élus.

« C'est le collaborateur direct du maire qui gère les décisions de haut niveau. Il est parfois difficile de suivre la volonté du cabinet. Parfois on ne sait pas qui dirige et si c'est la volonté du maire ou du cabinet. Le rôle peut être ambigu et complexe, mais c'est surtout un problème de personnes. » Élu

« J'ai du mal à définir les limites entre le DIRCAB et le DGS. Je travaille plutôt entre les deux. » Managers fonctionnels

« On a un cabinet qui est clairement au-dessus du directeur général des services et qui dépasse son cadre de fonctionnement normal. » Élu

« Il ne doit pas commander les élus et remplacer le maire quand il est absent. » Élu

« L'interventionnisme du cabinet dans la rédaction de réponses préparées par des cadres spécialistes peut créer de réels problèmes juridiques ou de relations avec les services de l'État. » Managers fonctionnels

« Le cabinet ne doit pas théoriquement diriger le service mais dans la pratique ce n'est pas le cas. » Agents territoriaux

« *Chez nous le cabinet intervient parce qu'il a le pouvoir et surtout parce qu'il n'y a pas de patron (DGS) en face.* » Managers fonctionnels

« *Les élus ne sont en aucun cas des chefs de services, ils ne sont pas là pour diriger.* » Managers fonctionnels

« *L' élu ne doit pas intervenir dans la gestion du service. Chez nous, le directeur est la marionnette de l' élu.* » Agents territoriaux

« *L' élu n'est pas un chef de service, il doit appliquer une politique et l'exécuter.* » Élu

Si pour les élus, le cabinet a un ascendant sur les élus (fréquence faible), les managers fonctionnels considèrent que pour un emploi de cabinet que le DGS doit tenir son rôle de leader et que comme pour les agents la compétence administrative est essentielle (fréquence moyenne).

« *Il ne doit pas commander les élus et remplacer le maire quand il est absent.* » Élu

« *Un DIRCAB qui n'a pas les connaissances suffisantes perturbe et met de la politique là où il ne faut pas. Un DIRCAB trop impliqué mélange liens politiques, privés et administratifs. Il faut prendre dans les cabinets des personnes avec de véritables compétences administratives* » Managers fonctionnels

« *Le sas entre le politique et l'administratif ce sont le DIRCAB et le DGS. Ils constituent le conseil de sécurité de la collectivité. Cependant, afin que cela fonctionne, il faut un DGS qui soit un véritable patron.* » Managers fonctionnels

« *Le cabinet a très peu de connaissances de la FPT et s'affranchit du statut et des règles. Il est arrivé, dans le passé, que le DGS et le DIRCAB soient une seule et même personne entraînant une véritable confusion des rôles.* » Agents territoriaux

Les élus (fréquence forte), les managers fonctionnels et les agents (fréquence forte) estiment que les élus jouent un rôle exclusivement politique et il y a une centralisation du pouvoir de prise de décision. Pour les agents, le rôle des élus n'est pas clair (fréquence faible).

« *L' élu donne l'impulsion l'orientation les objectifs.* » Élu

« *L' élu est là pour donner des idées et indiquer les orientations politiques de la ville. C'est lui qui a la légitimité et qui doit donner sa vision du développement du territoire.* »

Managers fonctionnels « *L' élu donne le projet politique et le cadre le met en musique.* » Agents territoriaux

« *Il n'y a que des décisions unilatérales du maire.* » Élu

« Au niveau de la gouvernance, le maire prend toutes les décisions parce que le DGS n'en prend pas. Le DGS n'est pas à sa place, le costume est trop grand pour lui. »

Managers fonctionnels

« Le maire décide tout et les directeurs mettent en œuvre le seul patron c'est le maire. »

Agents territoriaux

« Les élus sont à un niveau que nous ne côtoyons pas et ils sont inaccessibles pour la majorité des agents de catégorie C. Les missions et leurs fonctions ne sont pas claires pour nous. » Agents territoriaux

Les élus (fréquence forte), les managers fonctionnels et les agents (fréquence forte) indiquent dans les entretiens que les cadres ont un rôle opérationnel, qu'ils ont de l'autonomie et que leur processus de recrutement semble inadapté.

« Un cadre, c'est quelqu'un en mesure d'être une force de proposition, capable de se projeter, capable de gérer le courant et aussi capable de dresser un bilan. » Élu

« Le cadre met en musique toute l'organisation sous sa responsabilité afin d'atteindre les objectifs en étant le plus équitable possible. » Managers fonctionnels

« Le cadre doit gérer les agents, prendre les décisions, faire l'interface entre les élus et le personnel, communiquer, vérifier le bon fonctionnement du service et être accessible à n'importe quel agent. » Agents territoriaux

« En fait il faut améliorer le recrutement des cadres avec des jurys de sélection. » Élu

« Je pense qu'il faudrait améliorer le processus de recrutement des cadres. Il faudrait des commissions d'évaluation des compétences neutres. » Managers fonctionnels

« Il faudrait séparer le côté politique des compétences et les processus de recrutement des cadres ne sont pas adaptés. Il faudrait mettre en place des commissions de recrutement avec des grilles d'évaluation. » Agents territoriaux

« Pour des postes spécifiques, le recours à un cabinet externe pourrait être judicieux. »

Managers fonctionnels

« L'autonomie oui, c'est une question de confiance. Les moyens humains ou financiers sont parfois insuffisants, mais on a la chance d'avoir des cadres de qualité. » Élu

« Je pense que les cadres ont de l'autonomie mais de moins en moins de moyens. Il faut beaucoup d'imagination et on atteint les limites du système en étant dans une gestion purement financière. » Managers fonctionnels

« Je pense que les cadres ont une autonomie suffisante. » Agents territoriaux

Néanmoins concernant le processus de recrutement qui semble inadapté, certaines spécificités apparaissent pour les managers fonctionnels et les agents territoriaux le recrutement statutaire d'un candidat en interne sans recours à un cabinet de recrutement est préférable mais la qualité du mode de recrutement très importante

« Il faut prendre des personnes titulaires de concours à tous les niveaux et éviter les contractuels (contractuels=clientélisme). » Agents territoriaux

« Il faudrait de la cohérence, respecter les principes du concours, le statut, éviter les magouilles pour intégrer illégalement des amis et remettre en place des FAT (formation avant titularisation) et FAE (formation adaptée à l'emploi) suffisamment longues et variées afin de donner une formation initiale et homogène aux cadres recrutés. »

Managers fonctionnels

« Je ne suis pas pour les cabinets de recrutement extérieurs, mais cependant je suis pour la mise en place de jurys avec les compétences nécessaires pour évaluer les candidats et de préférence interdisciplinaires, ce qui n'est pas le cas actuellement. » Agents territoriaux

Pour les managers fonctionnels et les agents territoriaux (fréquence moyenne) l'autonomie est insuffisante et uniquement pour les managers fonctionnels (fréquence moyenne) le cadre doit impérativement s'affirmer et ne pas être dominé.

« Je suis bridé, je n'ai ni les moyens techniques (difficultés pour acheter un logiciel), ni financiers, ni humains. Seule la confiance accordée par l'élu peut donner au cadre de l'autonomie, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. » Managers fonctionnels

« 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. » Managers fonctionnels

« Je ne pense pas que les cadres aient suffisamment d'autonomie pour atteindre les objectifs. » Agents territoriaux

La grille de convergences-spécificités nous permet de synthétiser les résultats.

Tableau 25 : convergences-spécificités organisation du travail

Convergences	Spécificités		
	Élus	Managers fonctionnels	Agents territoriaux
<p>Glissement de fonction du cabinet</p> <p><u>Idée-clé commune aux 3 segments :</u></p> <p><i>Le cabinet dépasse souvent les limites de son rôle</i></p> <p><i>Le cabinet a le pouvoir et prend le leadership administratif et politique</i></p> <p><i>Le cabinet a un rôle essentiellement politique et c'est une courroie de transmission entre le maire, les élus et l'administration</i></p>	<p>Ascendant du cabinet sur les élus</p>	<p>La compétence administrative est essentielle dans un emploi de cabinet</p> <p>Le DGS doit impérativement tenir son rôle de leader</p> <p>Le cabinet ne connaît pas suffisamment la fonction publique et ses rouages</p>	<p>Le cabinet ne connaît pas suffisamment la fonction publique et ses rouages</p>

Convergences	Spécificités		
	Élus	Managers fonctionnels	Agents territoriaux
<p>Glissement de fonction des élus</p> <p><u>Idée-clé commune aux 3 segments :</u></p> <p><i>Les élus ne sont pas des chefs de service</i></p> <p><i>L'élu est décisionnaire, mais n'a aucun rôle administratif, il n'est pas chef de service</i></p>			
<p>Ambiguïté du rôle du cabinet</p> <p><u>Idée-clé commune aux 3 segments :</u></p> <p><i>Le rôle du cabinet n'est pas clair</i></p>			
<p>Centralisation du pouvoir de prise de décision</p> <p><u>Idée-clé commune aux 3 segments :</u></p> <p><i>C'est le maire qui prend les décisions</i></p>			

Convergences	Spécificités		
	Élus	Managers fonctionnels	Agents territoriaux
<p>Le processus de recrutement des cadres semble inadapté</p> <p><u>Idée-clé commune aux 3 segments :</u></p> <p><i>Le processus de recrutement semble inadapté</i></p> <p><i>Travail en amont du recrutement très important</i></p> <p><i>Le recours à un cabinet extérieur est souhaitable</i></p>		<p>Le recrutement externe est nécessaire</p> <p>Le recrutement d'un candidat en interne sans recours à un cabinet de recrutement est préférable</p> <p>Recrutement statutaire</p> <p>Qualité du mode de recrutement très importante</p>	<p>Respect du cadre statutaire</p> <p>Le recrutement externe est nécessaire</p> <p>Le recrutement d'un candidat en interne sans recours à un cabinet de recrutement est préférable</p> <p>Qualité du mode de recrutement très importante</p>
<p>Rôle opérationnel des cadres</p> <p><u>Idée-clé commune aux 3 segments :</u></p> <p><i>Rôle très opérationnel</i></p>	<p>Rôle politique excessif</p>	<p>Rôle politique excessif</p> <p>Rôle important de conseil</p> <p>Le rôle et le positionnement du cadre ne sont pas du tout clairs</p> <p>Certains cadres abusent de leurs positions et se substituent aux élus</p>	<p>Le rôle et le positionnement du cadre n'est pas du tout clair</p> <p>Rôle important de conseil</p>

Convergences	Spécificités		
	Élus	Managers fonctionnels	Agents territoriaux
Rôle exclusivement politique des élus <u>Idée-clé commune aux 3 segments :</u> <i>Rôle politique exclusif, il impulse et prend les décisions</i> <i>L'organisation hiérarchique administrative est essentielle</i>			Le rôle des élus n'est pas clair et ils ne sont pas accessibles
Autonomie suffisante des cadres <u>Idée-clé commune aux 3 segments :</u> <i>L'encadrement a suffisamment d'autonomie</i>		L'autonomie est insuffisante Le cadre doit impérativement s'affirmer et ne pas être dominé	L'autonomie est insuffisante

Dans le cadre de l'organisation du travail, la grille de convergences-spécificité nous permet de constater que l'ensemble des personnes interrogées valide le fait qu'il y a un glissement de fonction avec une ambiguïté de rôle du cabinet, un glissement de fonction des élus qui jouent un rôle exclusivement politique et une centralisation du pouvoir au niveau du maire. Le manager fonctionnel qui a un rôle très opérationnel n'a pas suffisamment d'autonomie. De plus il semblerait nécessaire de modifier ou d'adapter le mode de recrutement des managers fonctionnels.

233 Conséquences des tensions de rôle sur la communication-coordination-concertation des managers fonctionnels

L'ensemble des personnes interrogées évoquent qu'il existe un réel manque de communication, que la relation élu/managers fonctionnels est essentielle et qu'il semble important de mettre en place des lieux d'échange entre élus et managers fonctionnels.

D'L'insuffisance de communication coordination et concertation va entraîner pour les managers fonctionnels une incapacité de rôle, une ambiguïté de rôle et un conflit personne-rôle.

Concernant la communication-coordination concertation les élus (fréquence forte), les managers fonctionnels et les agents (fréquence forte) estiment que la communication est insuffisante, que les élus ne travaillent pas assez avec les managers fonctionnels du fait de l'absence de lieux d'échanges et qu'il existe un manque de confiance entre les élus et l'encadrement.

« Le problème de la collectivité c'est l'absence de dialogue entre cadres, il n'y a pas de transversalité. » Élu

« Il y a un réel problème de communication et un défaut d'information. Cela nuit au bon fonctionnement de l'organisation. Il n'y a aucune transversalité. Il faut augmenter l'autonomie des cadres et améliorer la transversalité. Il faut travailler en mode projet et il faut de l'information pour améliorer la réactivité et l'efficacité » Managers fonctionnels

« La communication est inexistante au sein de la collectivité. » Agents territoriaux

« Il faut qu'il y ait une confiance réciproque et absolue entre le cadre et l'élu et que chacun remplisse son rôle. » Élu

« La relation de confiance entre l'élu et le cadre est essentielle tout comme l'implication de l'élu dans les projets. » Managers fonctionnels

« La mairie devrait organiser des séminaires avec les cadres et les élus afin de parler des projets et du fonctionnement des services. » Élu

« Il faudrait des rencontres élus/cadres pour crever l'abcès. Ces rencontres permettraient d'avoir les versions de chacun et de trouver des points de convergence ». Managers fonctionnels

Néanmoins concernant le fait qu'il existe un manque de communication, pour les managers fonctionnels et les agents, il est important d'améliorer la communication entre les managers fonctionnels et les agents territoriaux.

« Il faudrait augmenter la mutualisation des moyens matériels et financiers et mettre en place un management plus normalisé qui permettrait peut-être d'améliorer la productivité. » Managers fonctionnels

« Il y a une mauvaise circulation de l'information et il faudrait des groupes d'échanges entre cadres. Un cercle de cadres permettrait de régler des problèmes car le simple fait d'avoir un autre avis ou une autre approche peut aider. » Managers fonctionnels

« En interne, organiser des réunions de cadres afin de faciliter les échanges et les méthodes de travail et chercher des solutions communes. » Agents territoriaux

« Solutions utopiques : des réunions régulières entre cadres et élus pour améliorer les relations et des réunions de cohésion entre cadres. » Agents territoriaux

La grille de convergences-spécificités nous permet de synthétiser les résultats.

Tableau 26 : convergences-spécificités communication-coordination-concertation

Convergences	Spécificités		
	Élus	Managers fonctionnels	Agents territoriaux
<p>Manque de confiance entre élus et fonctionnaires</p> <p><u>Idée-clé commune aux 3 segments :</u></p> <p><i>La relation de confiance cadre/élu est essentielle</i></p>			
<p>Les élus ne travaillent pas assez avec les cadres</p> <p><u>Idée-clé commune aux 3 segments :</u></p> <p><i>Il est important de mettre en place des lieux d'échanges entre élus et fonctionnaires tels que des séminaires afin d'améliorer les relations</i></p>			
<p>Communication insuffisante</p> <p><u>Idée-clé commune aux 3 segments :</u></p> <p><i>Il y a un réel manque de communication</i></p>		<p>Il est important d'améliorer la communication entre cadre et d'avoir un type de management identique pour l'ensemble de la collectivité</p>	<p>Il est important d'améliorer la communication entre cadre et d'avoir un type de management identique pour l'ensemble de la collectivité</p>

L'insuffisance de communication entre élus et managers fonctionnels est confirmée par l'ensemble des personnes interrogées.

234 Conséquences des tensions de rôle sur la gestion du temps des managers fonctionnels

Compte tenu de l'absence d'indicateurs pour la gestion du temps nous pouvions considérer que nous avons une **incapacité de rôle**.

La gestion du temps semble très difficile à évaluer compte tenu du fait que l'ensemble des interviewés (fréquence très forte) s'accordent sur le fait qu'il n'existe aucun indicateur, produit par la DRH, communiqué aux cadres.

« *Aucun indicateur RH.* » Élu

« *Aucun indicateur et aucune communication autour d'indicateurs.* Managers fonctionnels

« *À ma connaissance, compte tenu du peu d'information, il n'y a pas d'indicateurs RH.* ». Agents territoriaux

La grille de convergences-spécificités nous permet de synthétiser les résultats.

Tableau 27 : convergences-spécificités gestion du temps

Convergences	Spécificités		
	Élus	Managers fonctionnels	Agents territoriaux
Absence d'indicateurs permettant d'évaluer la gestion du temps <u>Idée-clé commune aux 3 segments :</u> <i>Aucun indicateur communiqué aux cadres</i>			

235 Conséquences des tensions de rôle sur la formation intégrée des managers fonctionnels

Pour la formation intégrée, la grille de convergences-spécificités tend à confirmer la convergence des 3 segments sur un besoin d'évaluation et de montée en compétences, par le biais de formations, aussi bien pour l'encadrement que pour les élus et que la DRH semble peu efficace.

Le besoin en formation des élus et des managers fonctionnels confirme une **incapacité de rôle**. Concernant la formation intégrée, les élus (fréquence forte), les managers fonctionnels et les agents (fréquence forte) déclarent que les besoins en compétences pour les élus et

l'encadrement sont très importants, que les cadres doivent avoir du leadership et n'ont pas toujours comme les élus les compétences adaptées aux postes occupés, que les compétences doivent être évaluées et que les élus comme l'encadrement ont besoin de formation afin de monter en compétence, mais que la DRH semble peu efficace.

« La pire des configurations, c'est lorsque l' élu qui n'a pas les compétences requises va subir des influences extérieures et se comporter en chef de service. » Managers fonctionnels

« Les délégations ne sont pas attribuées en fonction des compétences ou du potentiel. Les élus ne comprennent pas quelle est leur place. » Managers fonctionnels

« Un cadre doit être compétent, je me rends compte qu'il doit être pluridisciplinaire. » Élu

« Le rôle du cadre c'est l'administratif. Il doit être un garde-fou et maîtriser le droit afin d'éviter les problèmes car les élus n'ont pas les compétences. Le cadre doit encadrer ses équipes afin que tout se passe bien. » Managers fonctionnels

« Il me semble que pour le management, les cadres n'ont pas les compétences. » Élu

« Une minorité de cadres a les compétences nécessaires, mais la majorité non. » Managers fonctionnels

« Les cadres n'ont pas toutes les compétences nécessaires. Même les directeurs ne se rendent pas compte des responsabilités qu'ils ont et ce sont souvent les agents qui font le travail des directeurs. » Agents territoriaux

« Je pense qu'il est important de regarder l'adéquation du cadre avec son poste, s'il n'a pas les compétences il va souffrir. » Élu

« Pour prendre une métaphore rugbyistique, on joue en 3ème division alors que l'on pourrait jouer 1ère, mais pour cela il faudrait mettre les cadres compétents aux bons postes et actuellement le capitaine (DGS) n'est pas la hauteur. La compétence existe, mais cela ne rentre pas dans l'objectif de faire progresser la collectivité. On veut des gens que l'absence de compétence infériorise. » Managers fonctionnels

« Il y a des dysfonctionnements à tous les niveaux : des cat B sur des postes de directeurs et des catégories A sur des emplois de catégories B. » Agents territoriaux

« Je pense qu'il faudrait des formations sur le management, plus régulières. » Agents territoriaux

« Je pense que quelques cadres ont besoin de formation et il faut mettre en place des formations en management aussi bien pour le management de proximité que pour les cadres de direction. » Élu

« Les cadres n'ont pas de formations suffisantes au management. 80% des cadres du niveau tactique ont réussi des concours contre 90% qui n'avaient pas de concours autrefois. Mais il manque à ces jeunes cadres les formations initiales qui existaient antérieurement. » Managers fonctionnels

« Un cadre efficace doit avoir du leadership, mais les formations managériales sont insuffisantes. » Managers fonctionnels

« Il faut un minimum de leadership, et la formation au management est une base. »

« Malheureusement il y a des gens à des postes pour lesquels ils n'ont aucune connaissance ça existe et c'est difficile. » Élu

« L'évaluation est quasi inexistante sur les objectifs et sur la capacité des cadres. » Managers fonctionnels

« Il serait souhaitable de mettre en place de véritables critères objectifs d'évaluation sans a priori et sans copinage et sans profit au détriment des collègues. » Agents territoriaux

« Les compétences en adéquation avec le poste facilitent les choses, ça permet à l'élu d'être plus à l'aise. » Élu

« Pour être un bon élu, il faut du temps et de l'expérience. Il est vrai qu'il vaudrait mieux se former (prise de parole, marchés) mais on manque de temps. » Élu

« Il y a des formations pour les élus, mais ils ne les suivent pas. » Managers fonctionnels

« Le service RH, c'est un service qui doit être restructuré car tu te demandes à quoi servent les 25 personnes qui y travaillent. » Élu

« Aucune efficacité, avec 24 agents pour 800 agents statutaires, il y a très peu de résultats (soit 1 agent pour 33 fonctionnaires). » Managers fonctionnels

« Vu le nombre de personnels au service des ressources humaines je ne comprends pas le peu d'efficacité. » Agents territoriaux

Si le leadership des cadres est important, certains élus (fréquence faible) considèrent que le leadership est essentiellement politique.

« Il est leader, mais pas patron, le seul patron c'est le maire, c'est le politique. » Élu

Néanmoins si pour les managers fonctionnels, l'évaluation des compétences est essentielle, pour les agents et l'encadrement, l'évaluation des compétences doit être extérieure.

« Le concours permet de vérifier a minima l'adéquation entre le profil et le poste. Il n'y a pas de critères objectifs d'évaluation et un manque de formation de la part des évaluateurs. » Agents territoriaux

« L'amélioration passe par des enquêtes de satisfaction. Les conclusions des enquêtes des service sous l'autorité d'un cadre supérieur permettraient d'évaluer son niveau de compétence et d'évaluer les décisions. L'élu responsable dans le cadre de sa délégation sera aussi jugé car c'est l'élu qui impulse. » Managers fonctionnels

La grille de convergences-spécificités nous permet de synthétiser les résultats.

Tableau 28 : convergences-spécificités formation intégrée

Convergences	Spécificités		
	Élus	Managers fonctionnels	Agents territoriaux
<p>DRH peu efficace</p> <p><u>Idée-clé commune aux 3 segments :</u></p> <p><i>La DRH est peu efficace</i></p>			
<p>Besoin de compétences techniques pour les cadres et inadaptation aux postes occupés</p> <p><u>Idée-clé commune aux 3 segments :</u></p> <p><i>Rôle très administratif nécessitant des compétences techniques</i></p> <p><i>Les cadres en poste dans la collectivité semblent manquer de compétences</i></p> <p><i>Il semble exister une inadéquation importante entre les profils et les postes occupés par de nombreux cadres de la collectivité</i></p> <p><i>Le besoin en formation est très important pour les cadres de la collectivité notamment en termes de management</i></p>			

Convergences	Spécificités		
	Élus	Managers fonctionnels	Agents territoriaux
<p>Le leadership des cadres est nécessaire</p> <p><u>Idée-clé commune aux 3 segments :</u></p> <p><i>Le leadership des cadres est essentiel pour le bon fonctionnement de la collectivité</i></p> <p><i>Les cadres de la collectivité n'ont pas de leadership</i></p>	<p>Le leadership est essentiellement politique.</p>		
<p>Les compétences doivent être évaluées</p> <p><u>Idée-clé commune aux 3 segments :</u></p> <p><i>L'évaluation des compétences est inexistante</i></p>		<p>L'évaluation des compétences doit être extérieure</p> <p>L'évaluation des compétences des cadres est essentielle</p>	<p>L'évaluation des compétences doit être extérieure</p>

Convergences	Spécificités		
	Élus	Managers fonctionnels	Agents territoriaux
<p>Besoin de formation des élus pour monter en compétences dans leurs délégations</p> <p><u>Idée-clé commune aux 3 segments :</u></p> <p><i>L'élu doit impérativement avoir les compétences correspondantes à sa délégation</i></p> <p><i>L'élu a rarement les compétences et ne suit pas les formations existantes</i></p> <p><i>Les élus doivent se former</i></p> <p><i>La compétence de l'élu n'est pas nécessaire si le cadre avec lequel il travaille est compétent</i></p>			

Pour la formation intégrée, la grille de convergences-spécificités tend à confirmer la convergence des 3 segments sur un besoin d'évaluation et de montée en compétences, par le biais de formations, aussi bien pour l'encadrement que pour les élus et que la DRH semble peu efficace.

236 Conséquences des tensions de rôle sur la mise en œuvre stratégique des managers fonctionnels

Dans le cadre de la mise en œuvre stratégique, la grille de convergences-spécificités semble confirmer la convergence des 3 segments sur un manque de clarté de la prise de décision et de la gouvernance qui est apparemment politique se résume au maire. La stratégie RH, si elle existe, n'est pas visible, l'influence des parties prenantes externes ou secondaires est importante et il semble difficile de mettre en place une gouvernance partagée.

Sur le thème, la mise en œuvre stratégique, on observe une **incapacité de rôle** mais aussi un **conflit inter-rôle**, un **conflit inter-émetteurs**, un **conflit personne-rôle** ainsi qu'une **ambiguïté de rôle**.

Concernant la mise en œuvre stratégique, les élus (fréquence forte), les managers fonctionnels et les agents (fréquence forte) considèrent qu'il existe un manque de clarté sur la gouvernance et sur la prise de décision, que les politiques ont un rôle dominant, que la gouvernance se résume au maire et qu'il semble difficile de mettre en place une gouvernance partagée.

« Au niveau administratif, j'ai connaissance d'un comité de direction mais je ne sais pas qui y participe politiquement. » Élu

« Je n'ai pas connaissance du fonctionnement de la prise de décision. A partir du niveau du DGS je ne sais comment sont validés les projets. » Managers fonctionnels

« Je n'ai aucune connaissance d'un comité de direction ou du fonctionnement de la gouvernance de la collectivité. Il n'y a, à ma connaissance, aucune information au niveau des agents de catégorie C. » Agents territoriaux

« Concernant la gouvernance administrative je ne sais pas comment ça fonctionne. » Élu

« Je n'ai pas de lisibilité sur la gouvernance au niveau de la collectivité. C'est opaque, il n'y a pas de transparence. Sur des demandes d'aides à la décision, on n'a jamais le décideur final en face et il faut juste s'assurer que celui qui présente le dossier le connaisse suffisamment. » Managers fonctionnels

« Je ne sais pas comment fonctionne la gouvernance, et je pense qu'il y a un véritable manque d'information au sein de la collectivité concernant la prise de décision. » Agents territoriaux

« Au niveau de la gouvernance, ce n'est que le politique qui gouverne et quelques cadres par l'intermédiaire du politique. Le problème, c'est qu'il y a plusieurs courants politiques. » Agents territoriaux

« Les personnes à la tête de l'administration sont des personnes qui diront toujours oui et suivront la ligne de conduite. Celles qui ont eu un peu de caractère ont été délogées. Il faut être dans le bon réseau. » Managers fonctionnels

« Au niveau de la gouvernance, ce n'est que le politique qui gouverne et quelques cadres par l'intermédiaire du politique. Le problème, c'est qu'il y a plusieurs courants politiques. »

« La gouvernance est faite par le maire. On a un BM qui ne sert à rien, c'est une chambre d'enregistrement. Il n'y a pas de discussion de fond. » Élu

« Au niveau de la gouvernance, le maire prend toutes les décisions parce que le DGS n'en prend pas. Le DGS n'est pas à sa place, le costume est trop grand pour lui. » Managers fonctionnels

« Le maire décide tout et les directeurs mettent en œuvre le seul patron c'est le maire. »

Agents territoriaux

« Pour avoir une gouvernance partagée, il faut une confiance absolue entre l' élu et le cadre. Le seul problème c'est que les élus, en général, n'ont pas confiance aux cadres et considèrent qu'ils sont incompetents. » Managers fonctionnels

« En tant qu' élu j'aimerais pouvoir donner mon avis sur la stratégie globale. » Élu

« Les cadres qui disent oui sont associés aux projets, ceux qui ont les capacités de dire non en raison de leurs compétences ou des éléments contradictoires qu'ils peuvent amener ne le sont pas. » Agents territoriaux

Néanmoins, pour l'encadrement et les élus (fréquence faible), il est important de mettre en place une gouvernance partagée entre les élus et l'encadrement, mais si cela est impossible, il faut un chef ou un pouvoir fort.

« Un maire doit avoir le leadership. Il doit néanmoins savoir écouter et ne pas être replié sur lui-même, mais il doit prendre des décisions et les mettre en application et tout le monde doit travailler pour ça. » Managers fonctionnels

« L'entourage du maire (élus, cabinet) devrait lui faire remarquer plus souvent qu'Il est trop focalisé sur un domaine (culturel) et pas assez directif sur tout le reste, mais peut-être que cela leur permet de faire leurs petits arrangements et rendre service à leurs réseaux. Il est intéressant de ne pas avoir le patron qui s'occupe de sa délégation et ainsi être tranquille pour ses magouilles. Il vaudrait mieux avoir une main de fer qui tient toutes les délégations. » Managers fonctionnels

« Au niveau organisationnel, il faut une volonté très forte, surtout au niveau des directeurs. » Élu

Pour les élus (fréquence très forte), les managers fonctionnels (fréquence très forte) et les agents territoriaux (fréquence très forte), la DRH n'a pas de stratégie et même si certains considèrent qu'elle a suffisamment d'autonomie, il ressort des entretiens un fort interventionnisme du cabinet et des élus sur le recrutement et une incidence des parties externes ou secondaires sur les décisions ou les carrières.

« Je ne vois pas de stratégie au niveau de la RH tout est fait dans l'urgence il n'y a pas de prévision. » Élu

« Aucune communication et aucune connaissance de la stratégie. » Managers fonctionnels

« Pour certains postes très techniques et avec des validations extérieures il y a moins de pressions internes, mais cette autonomie entraîne de grandes responsabilités. »

Agents territoriaux

« Pour la gestion des ressources humaines il y a trop d'interventionnisme du cabinet et de certains élus, il faudrait des jurys de recrutement pour des recrutements en toute indépendance. » Élu

« J'ai souvent du personnel imposé et que je n'ai pas pu choisir. Ce personnel m'est imposé par la DRH après intervention du cabinet. » Managers fonctionnels

« La Direction des Ressources Humaines est soumise au maire et c'est le cabinet qui décide des embauches. » Agents territoriaux

« Les réseaux existent et sont inévitables. Il y a des réseaux bienfaisants très positifs et d'autres qui défendent des causes personnelles qu'il faut combattre. Si les réseaux philosophiques jouaient bien leurs rôles cela pourrait être favorable. » Élu

« Il existe des réseaux politiques, syndicaux, de proximité et commerciaux. » Managers fonctionnels

« Il existe des réseaux, notamment politiques familiaux (le père, la mère les enfants travaillent à la mairie), syndicaux » Agents territoriaux

« Les réseaux ont énormément de poids sur les décisions ou les carrières ». Élu

« Les réseaux ont une influence énorme sur la carrière des cadres. Un cadre intègre va tout de suite s'en apercevoir mais cette personne ne pourra pas aller à l'encontre de la personne intégrée par piston car sinon sa carrière va en pâtir et elle en pâtira tôt ou tard. » Managers fonctionnels

« Les agents font appel à des réseaux politiques, financiers, syndicaux afin de bénéficier d'avantages personnels. C'est l'intérêt personnel qui passe avant l'intérêt général. »
Agents territoriaux

De plus, pour les agents (fréquence forte) et les managers fonctionnels (fréquence forte), l'atténuation de l'influence des parties prenantes secondaires passe par la mise en place de procédures strictes et le respect du statut.

« Exiger le concours pour tous les recrutements, les examens pour les promotions et respecter les règles du jeu fixées au départ. » Agents territoriaux

« Je ne vois pas de piste d'amélioration car les réseaux sont impalpables. Il faudrait néanmoins, une stricte application du droit et la fin du copinage. » Agents territoriaux

« Le statut peut et doit sécuriser les cadres. » Managers fonctionnels

« Un cadre devrait être recruté uniquement sur concours. » Agents territoriaux
La grille de convergences-spécificités nous permet de synthétiser les résultats.

Tableau 29 : convergences-spécificités mise en œuvre stratégique

Convergences	Spécificités		
	Élus	Managers fonctionnels	Agents territoriaux
<p>Manque de clarté sur la prise de décision</p> <p><u>Idée-clé commune aux 3 segments :</u></p> <p><i>Méconnaissance totale des circuits décisionnels</i></p> <p><i>Composition ou existence d'un comité de direction totalement inconnu</i></p>			
<p>Interventionnisme du cabinet et des élus sur le recrutement</p> <p><u>Idée-clé commune aux 3 segments :</u></p> <p><i>Interventionnisme très important du cabinet ou des élus</i></p>	<p>Autonomie suffisante de la DRH</p>	<p>Autonomie suffisante de la DRH</p>	
<p>Manque de clarté sur la gouvernance</p> <p><u>Idée-clé commune aux 3 segments :</u></p> <p><i>La gouvernance de la collectivité est très floue</i></p>			

Convergences	Spécificités		
	Élus	Managers fonctionnels	Agents territoriaux
<p>Pas de stratégie ni d'indicateurs RH</p> <p><u>Idée-clé commune aux 3 segments :</u></p> <p><i>La politique RH n'est pas clairement définie</i></p> <p><i>Il n'existe aucune stratégie connue de la DRH</i></p> <p><i>Aucun indicateur existant ou communiqué aux cadres</i></p>			
<p>Rôle politique dominant des élus</p> <p><u>Idée-clé commune aux 3 segments :</u></p> <p><i>La gouvernance est uniquement politique</i></p>			
<p>La gouvernance se résume au maire</p> <p><u>Idée-clé commune aux 3 segments :</u></p> <p><i>La gouvernance se résume uniquement au maire qui prend les décisions</i></p>		<p>Les décisions sont prises uniquement par les fonctionnaires</p> <p>Les élus ont un véritable leadership politique mais le maire reste le leader</p>	<p>Le leadership est essentiellement politique.</p>

Convergences	Spécificités		
	Élus	Managers fonctionnels	Agents territoriaux
<p>Incidence des parties prenantes secondaires ou externes</p> <p><u>Idée-clé commune aux 3 segments :</u></p> <p><i>Existences de très nombreuses parties prenantes secondaires ou externes</i></p> <p><i>Influence très importante des parties prenantes secondaires ou externes dans les décisions et les carrières</i></p>		<p>L'atténuation de l'influence des parties prenantes externes passe nécessairement par un respect du statut, des grades, de l'accès par concours et de l'éthique</p> <p>L'atténuation de l'influence des parties prenantes externes passe nécessairement par la mise en place de procédures strictes</p>	<p>L'atténuation de l'influence des parties prenantes externes passe nécessairement par un respect du statut, des grades, de l'accès par concours et de l'éthique</p> <p>L'atténuation de l'influence des parties prenantes externes passe nécessairement par la mise en place de procédures strictes</p>
<p>Gouvernance partagée</p> <p><u>Idée-clé commune aux 3 segments :</u></p> <p><i>Il est très difficile de mettre en place une gouvernance partagée entre les cadres et les élus</i></p>	<p>Il est très important de mettre en place une gouvernance partagée entre les cadres et les élus</p> <p>Si la gouvernance partagée est impossible, il faut un chef ou un pouvoir fort</p>	<p>Il est très important de mettre en place une gouvernance partagée entre les cadres et les élus</p> <p>Si la gouvernance partagée est impossible, il faut un chef ou un pouvoir fort</p>	

Dans le cadre de la mise en œuvre stratégique, la grille de convergences-spécificités semble confirmer la convergence des 3 segments sur un manque de clarté de la prise de décision et de la gouvernance qui est apparemment politique se résume au maire. La stratégie RH, si elle existe, n'est pas visible, l'influence des parties prenantes externes ou secondaires est importante et il semble difficile de mettre en place une gouvernance partagée.

En prenant en compte les idées-forces et les tensions de rôle qu'elles génèrent, nous pouvons estimer les conséquences en termes de dysfonctionnements et de coûts cachés.

- **L'influence des parties prenantes secondaires (externes) dans les décisions et les carrières (IF9)**

L'influence des parties prenantes secondaires sur les décisions et les carrières va entraîner des attentes issues d'émetteurs différents et qui sont incompatibles les unes avec les autres (**conflit de rôle inter-émetteurs**) et des écarts entre le rôle attendu et le rôle tel que le conçoit la personne focale en fonction de ses valeurs, intérêts, objectifs (**conflit personne rôle**). Nous sommes dans un **conflit de rôle**.

Ces tensions de rôle vont entraîner des réactions comportementales et affectives (baisse implication organisationnelle, baisse engagement professionnel, baisse de performance, baisse de motivation, baisse d'implication affective, baisse satisfaction au travail, augmentation tension et anxiété, augmentation difficulté de recrutement, augmentation intention de départ, augmentation stress) et donc des dysfonctionnements qui vont avoir pour conséquences des sursalaires, des surtemps, des surconsommations, des non-productions, des non-créations de potentiels et des risques.

- **Les managers fonctionnels sont jugés soumis (IF5)**

L'encadrement est soumis à des attentes issues d'émetteurs différents et qui sont incompatibles les unes avec les autres. Cela traduit un **conflit de rôle inter-émetteurs (conflits de rôle)**.

L'absence de ressources personnelles, d'information, de moyen technique, d'autorité (dû à une soumission) traduit une **incapacité de rôle**.

Ces tensions de rôle vont entraîner des réactions comportementales et affectives (baisse implication organisationnelle, baisse engagement professionnel, baisse de performance, baisse de motivation, baisse d'implication affective, baisse satisfaction au travail, augmentation tension et anxiété, augmentation difficulté de recrutement, augmentation Intention de départ, augmentation stress) et donc des dysfonctionnements qui vont avoir pour conséquences des sursalaires, des surtemps, des surconsommations, des non-productions, des non-créations de potentiels et des risques.

- **Les managers fonctionnels souffrent d'une insuffisance de compétences managériales (IF5)**

Cette inadaptation des compétences due à une absence de ressources personnelles, d'information, de moyen technique, d'autorité traduit une **incapacité de rôle**.

Ces tensions de rôle vont entraîner des réactions comportementales et affectives (augmentation stress) et donc des dysfonctionnements qui vont avoir pour conséquences des sursalaires, des surtemps, des surconsommations, des non-productions, des non-crétations de potentiels et des risques.

- **Le manager fonctionnel devrait être un expert qui protège les élus**

La conception du rôle de cadre et un positionnement flou traduisent un écart entre le rôle attendu et le rôle tel que le conçoit la personne focale en fonction de ses valeurs, intérêts, objectifs et entraîne **un conflit personne-rôle (conflit de rôle)**.

Ces tensions de rôle vont entraîner des réactions comportementales et affectives (baisse implication organisationnelle, baisse engagement professionnel, baisse de performance, baisse de motivation, baisse d'implication affective, baisse satisfaction au travail, augmentation tension et anxiété, augmentation difficulté de recrutement, augmentation Intention de départ, augmentation stress) et donc des dysfonctionnements qui vont avoir pour conséquences des sursalaires, des surtemps, des surconsommations, des non-productions, des non-crétations de potentiels et des risques.

- **Les élus n'ont pas toujours les compétences attendues (IF5)**

Cette Incapacité due à une absence de ressources personnelles, d'information, de moyen technique, d'autorité traduit une **incapacité de rôle**.

Ces tensions de rôle vont entraîner des réactions comportementales et affectives (augmentation stress) et donc des dysfonctionnements qui vont avoir pour conséquences des sursalaires, des surtemps, des surconsommations, des non-productions, des non-crétations de potentiels et des risques.

- **Le rôle du cabinet semble principalement politique (IF2)**

Cette prise de pouvoir entraîne des attentes incompatibles relatives à des rôles dans différents systèmes, nous avons un **conflit inter-rôle (conflit de rôle)** mais aussi une ambiguïté au regard de la performance, des procédures ou de la planification en lien avec son rôle et donc une **ambiguïté de rôle**.

Ces tensions de rôle vont entraîner des réactions comportementales et affectives (baisse implication organisationnelle, baisse implication organisationnelle affective, baisse implication organisationnelle calculée, baisse engagement professionnel, baisse de performance, baisse de motivation, baisse d'implication affective, baisse satisfaction au travail, augmentation tension et anxiété, augmentation difficulté de recrutement, augmentation intention de départ, augmentation absentéisme, augmentation stress) et donc des dysfonctionnements qui vont avoir pour conséquences des sursalaires, des surtemps, des surconsommations, des non-productions, des non-crétions de potentiels et des risques.

- **Il faut une relation de confiance élus/ Managers fonctionnels (IF6)**

Nous avons un écart entre le rôle attendu et le rôle tel que le conçoit la personne focale en fonction de ses valeurs, intérêts, objectifs et donc un **conflit personne rôle (conflit de rôle)**. Le manque de confiance peut aussi entraîner une ambiguïté au regard de la performance, des procédures ou de la planification en lien avec son rôle, nous avons **une ambiguïté de rôle**.

Ces tensions de rôle vont entraîner des réactions comportementales et affectives (baisse implication organisationnelle, baisse implication organisationnelle affective, baisse implication organisationnelle calculée, baisse engagement professionnel, baisse de performance, baisse de motivation, baisse d'implication affective, baisse satisfaction au travail, augmentation tension et anxiété, augmentation difficulté de recrutement, augmentation intention de départ, augmentation absentéisme, augmentation stress) et donc des dysfonctionnements qui vont avoir pour conséquences des sursalaires, des surtemps, des surconsommations, des non-productions, des non-crétions de potentiels et des risques.

- **Il serait souhaitable d'améliorer le recrutement des managers fonctionnels (IF5)**

L'interventionnisme du cabinet et des élus génèrent des attentes issues d'émetteurs différents et qui sont incompatibles les unes avec les autres (**conflit de rôle inter-émetteurs**), des écarts

entre le rôle attendu et le rôle tel que le conçoit la personne focale en fonction de ses valeurs, intérêts, objectifs (**conflit personne-rôle**) et une ambiguïté au regard de la performance, des procédures ou de la planification en lien avec son rôle. Cela traduit un **conflit de rôle** et une **ambiguïté de rôle**.

Ces tensions de rôle vont entraîner des réactions comportementales et affectives (baisse implication organisationnelle, baisse implication organisationnelle affective, baisse implication organisationnelle calculée, baisse engagement professionnel, baisse de performance, baisse de motivation, baisse d'implication affective, baisse satisfaction au travail, augmentation tension et anxiété, augmentation difficulté de recrutement, augmentation intention de départ, augmentation absentéisme, augmentation stress) et donc des dysfonctionnements qui vont avoir pour conséquences des sursalaires, des surtemps, des surconsommations, des non-productions, des non-crétions de potentiels et des risques.

- **L'élú n'est pas chef de service (IF2)**

Nous avons des attentes incompatibles relatives à des rôles dans différents systèmes qui génèrent un **conflit inter rôle (conflit de rôle)**, mais aussi une ambiguïté au regard de la performance, des procédures ou de la planification en lien avec son rôle, nous avons **une ambiguïté de rôle**.

Ces tensions de rôle vont entraîner des réactions comportementales et affectives (baisse implication organisationnelle, baisse implication organisationnelle affective, baisse implication organisationnelle calculée, baisse engagement professionnel, baisse de performance, baisse de motivation, baisse d'implication affective, baisse satisfaction au travail, augmentation tension et anxiété, augmentation difficulté de recrutement, augmentation intention de départ, augmentation absentéisme, augmentation stress) et donc des dysfonctionnements qui vont avoir pour conséquences des sursalaires, des surtemps, des surconsommations, des non-productions, des non-crétions de potentiels et des risques.

- **La direction des ressources humaines est jugée inefficace et les indicateurs RH ne sont pas connus (IF8)**

Cette Inefficience due à une absence de ressources personnelles, d'information, de moyen technique, d'autorité traduit une **incapacité de rôle**.

Ces tensions de rôle vont entraîner des réactions comportementales et affectives (augmentation stress) et donc des dysfonctionnements qui vont avoir pour conséquences des sursalaires, des surtemps, des surconsommations, des non-productions, des non-créations de potentiels et des risques.

- **Insuffisance de vision stratégique dans la politique de GRH (IF8)**

Cette absence de stratégie due à une absence de ressources personnelles, d'information, de moyen technique, d'autorité traduit une **incapacité de rôle**.

Ces tensions de rôle vont entraîner des réactions comportementales et affectives (augmentation stress) et donc des dysfonctionnements qui vont avoir pour conséquences des sursalaires, des surtemps, des surconsommations, des non-productions, des non-créations de potentiels et des risques.

Ces tensions de rôle vont entraîner des réactions comportementales et affectives (baisse implication organisationnelle, baisse engagement professionnel, baisse de performance, baisse de motivation, baisse d'implication affective, baisse satisfaction au travail, augmentation tension et anxiété, augmentation difficulté de recrutement, augmentation Intention de départ, augmentation stress) et donc des dysfonctionnements qui vont avoir pour conséquences des sursalaires, des surtemps, des surconsommations, des non-productions, des non-créations de potentiels et des risques.

- **Le politique semble avoir le leadership avec une gouvernance principalement politique (IF4)**

Le leadership politique avec plusieurs courant différents, va entraîner des attentes incompatibles émises par un même émetteur (conflit de rôle inter-émetteurs), un écart entre le rôle attendu et le rôle tel que le conçoit la personne focale en fonction de ses valeurs, intérêts, objectifs (conflit personne-rôle) et cela traduit un **conflit de rôle**.

Ces tensions de rôle vont entraîner des réactions comportementales et affectives (baisse implication organisationnelle, baisse engagement professionnel, baisse de performance, baisse de motivation, baisse d'implication affective, baisse satisfaction au travail, augmentation tension et anxiété, augmentation difficulté de recrutement, augmentation Intention de départ, augmentation stress) et donc des dysfonctionnements qui vont avoir pour conséquences des

sursalaires, des surtemps, des surconsommations, des non-productions, des non-crétations de potentiels et des risques.

En conclusion de cette section, nous avons constaté, dans la collectivité étudiée, que **l'hybridation organisationnelle** provoquait des ambiguïtés de rôle (IF1), des glissements de fonction (IF2), un manque de confiance élus : managers fonctionnels (IF6), un manque de communication élus/managers fonctionnels et entre les cadres (IF7), une influence des parties prenantes externes dans les décisions ou les carrières (IF9), un manque de clarté sur la prise de décision et sur la gouvernance (IF3), un leadership politique avec une centralisation du pouvoir au niveau du maire (IF4) et que cela générerait des tensions de rôle.

De plus, **l'hybridation institutionnelle** qui devait améliorer la productivité des organisations publiques ainsi que leur pilotage n'a pas abouti. Avec une inadaptation des compétences des élus, du cabinet et des managers fonctionnels aux postes occupés (IF5) et une DRH peu efficace, en manque d'autonomie et soumise au politique (IF8) elle a généré des tensions de rôle.

Section 3 L'impact socio-économique des tensions de rôle

L'enquête qualitative a permis de mettre en évidence des tensions de rôle et des dysfonctionnements et dans notre hypothèse explicative nous évoquons une mauvaise utilisation des ressources. Pour cela, il est important de quantifier et chiffrer certains éléments, même si notre recherche ne permettra pas de mettre en évidence la totalité des coûts cachés.

Comme indiqué dans la partie 1, les coûts cachés sont des indicateurs de dysfonctionnements peuvent être mesurés par cinq indicateurs qui sont :

- **L'absentéisme**, qui dans la fonction publique territoriale peut facilement être mesuré grâce aux bilans sociaux, qui va entraîner des surtemps, des sursalaires, des sur consommations, des non-productions et des risques.
- **Les accidents du travail** avec le risque de mise en cause de l'exécutif qui n'aura pas tout mis en œuvre pour protéger ces salariés.
- **La rotation du personnel** avec une mesure du taux de rotation génère des coûts de recrutement, des coûts de formation une absence de travail
- **Les défauts de qualité des produits** vont causer une augmentation des réclamations, une perte d'image et générer des surtemps, des sur consommations et des risques en matière électorale.
- **Les écarts de productivité directe** qui pour être régulés entraîneront des surtemps, des sursalaires, des sur consommations et des risques (pour les élections futures par exemple).

Il est à noter que si notre recherche a bien été autorisée par le maire de la commune, celle-ci n'a pas fait l'objet d'une commande de la municipalité et nous n'avons pas eu accès à l'ensemble des documents nécessaires à une évaluation conforme à celle préconisée dans le cadre de la théorie socio-économique. Néanmoins, l'évaluation des coûts cachés a été réalisée avec les éléments dont nous disposons et les résultats semblent nettement en dessous de la réalité.

3.1 Les tensions de rôle augmentent l'absentéisme et les accidents de travail

311 L'absentéisme

Concernant l'absentéisme, en 2021, les charges de personnels représentent 55,88 % des dépenses de fonctionnement. Cette part est en baisse de 3,33 points par rapport à 2020 (59,21 % des dépenses en fonctionnement). Le nombre moyen de jours d'absence pour tout motif médical est de 34,2 jours par fonctionnaire et 3,8 jours par agent contractuel sur emploi permanent soit 32,82 jours/agent. Le nombre de jours de maladie ordinaire est de 30 jours par fonctionnaire et le nombre de jours d'accident de travail et 4,2 jours par fonctionnaire.

Pour les fonctionnaires, il connaît une hausse de 2 jours entre 2020 (32,28 jours) et 2021.

Avec 867 agents permanents (fonctionnaires et contractuels) équivalent temps plein (ETP), la masse salariale est de **29 000 000 €**. Si l'on considère le nombre de jours travaillés par agent (216), avec 30 jours d'absence en moyenne pour maladie ordinaire, cela représente 13,89 % de la masse salariale soit **4 000 000 €** ou **4 600 € par fonctionnaire**. Ce montant prend uniquement en compte le paiement de travail non effectué et pas les coûts supplémentaires tels que remplacement, heures supplémentaires, formation, etc., que génèrent les absences.

Dans l'étude conduite en 2018 par les professeurs Henri Savall et Laurent Cappelletti⁴⁸ pour le compte de l'institut Sapiens, le coût caché de l'absentéisme au travail représente 108 milliards € soit 4,7 % du PIB et le **coût de l'absentéisme est de 6 200 € par salarié dans le secteur public**. Nous constatons que notre résultat brut (4 600 € par fonctionnaire) est proche des résultats de l'étude et que compte tenu des coûts supplémentaires nous pouvons considérer que le coût de l'absentéisme des fonctionnaires pour la collectivité est de **5 375 000 €** (6 200 X 867). Néanmoins ce coût reste nettement inférieur à la réalité en effet, si l'absentéisme a un coût direct, il faut prendre en compte des coûts indirects ou les coûts cachés.

La collectivité étudiée est en auto-assurance et finance donc elle-même le paiement des salaires des agents en absence maladie. Les différents types de congés de maladie sont pour les fonctionnaires territoriaux :

Congé de maladie dit "ordinaire", relèvent de ce régime tous les cas qui ne peuvent donner lieu à un autre congé de maladie. La durée totale peut atteindre un an (12 mois consécutifs). L'intéressé perçoit l'intégralité de son traitement pendant trois mois, puis la moitié pendant les neuf mois suivants.

⁴⁸ www.institutsapiens.fr/observatoire/le-cout-cache-de-labsenteisme-au-travail-108-milliards-e-2/

Congé de longue maladie, il est accordé en cas de maladie rendant nécessaires un traitement et des soins prolongés et présentant un caractère invalidant et de gravité confirmée. La durée maximale peut atteindre trois ans. L'intéressé conserve l'intégralité de son traitement pendant un an. Le traitement est réduit de moitié pendant les deux années qui suivent.

Congé de longue durée, il est réservé aux cas de maladie mentale, tuberculose, affection cancéreuse, poliomyélite ou déficit immunitaire grave et acquis. L'intégralité du traitement est conservée pendant trois ans, puis le traitement est réduit de moitié pendant les deux années qui suivent. Si la maladie a été contractée dans l'exercice des fonctions, les périodes précitées sont respectivement portées à cinq et trois ans.

La société d'assurance Malakoff Médéric qui assure les collectivités pour les risques maladie considère que le montant des coûts indirects de l'absentéisme peut être de 2 à 4 fois le montant du coût direct.

Un arrêt maladie pour la collectivité étudiée a un coût direct de 4 600 € (salaire à verser au fonctionnaire absent) mais en prenant en compte les coûts indirects et les coûts indirects cachés, avec une évaluation à minima, nous pouvons considérer que le coût direct sera multiplié par 2 et donc que le montant de l'absentéisme sera de **9 200 €/agent** soit **8 000 000 €** pour la collectivité.

Nos calculs des coûts cachés sont une estimation, mais en appliquant la méthode de calcul des coûts cachés de l'absentéisme développée par Henri Savall et l'ISEOR nous obtenons les résultats ci-après :

Les régulations des dysfonctionnements sont coûteuses car elles sont de deux types : les activités humaines et les surconsommations de biens, matières ou services. Les temps humains passés à réguler des dysfonctionnements sont valorisés au moyen de l'indicateur « contribution horaire à la valeur ajoutée sur coût variable » (CHVACV). Celle-ci est égale au rapport de la valeur ajoutée sur coûts variables (ou marge sur coûts variables) sur le nombre d'heures de travail attendues. Dans le secteur public, la CHVACV est égale au rapport du budget (toutes les charges étant plus ou moins fixes) sur le nombre d'heures de travail attendues. La CHVACV est un indicateur de synthèse de la valeur ajoutée moyenne d'une heure d'activité humaine.

Avec 867 agents permanents au sein de la collectivité en 2021 et un budget de fonctionnement de 70 500 000 € (CA 2021), le CHVACV est de $70\,500\,000 / (867 \times 1607) = 51$ €

Le nombre de jours d'absence moyen par agent est de 32,82 (RSU 2021) soit pour 7,4 heures de travail par jour, 243 heures.

Au plan des conséquences économiques de l'absentéisme, l'analyse réflexive des recherches menées par l'ISEOR montrent que, dans le public, environ 70% de l'absentéisme se traduit par

des non productions (le travail des absents n'est ni réalisé ni compensé), 5% par des surtemps (les présents prennent en charge une partie du travail des absents au détriment du leur ou de leurs propres conditions de travail) et 25% par des sursalaires (qui correspondent à la fraction de salaire versée aux absents, sans contrepartie de production de valeur, compte tenu des régimes sociaux en vigueur). Les autres composants de coûts cachés sont négligeables. En prenant en 2021 une CHVACV de 51€, et un salaire horaire moyen chargé de 28€ (source Insee), le coût caché de l'absentéisme par actif employé et par an est de :

$$[(70\% + 5\%) \times 243 \text{ h} \times 51 \text{ €}] + (25\% \times 243 \text{ h} \times 28 \text{ €}) = \mathbf{10\ 996 \text{ € arrondi à } 11\ 000 \text{ €/agent}}$$

Au total cela représente 9 540 000 €

312 Les accidents de travail et maladies professionnelles

Le nombre de jours d'accident de travail était de 4,2 jours par fonctionnaire en 2021 soit 31 heures. Avec 867 agents permanents équivalent temps plein (ETP), leur masse salariale est de 29 000 000 €. Si l'on considère le nombre de jours travaillés par agent (216), avec 4,2 jours d'absence en moyenne pour accident de travail, cela représente 1,94 % de la masse salariale soit **560 000 €** ou **645 € par fonctionnaire**. Avec la même évaluation que pour la maladie ordinaire (dans ce cas-là en plus, tous les frais médicaux sont pris en charge), le montant pour la collectivité sera à minima de **1 120 000 €**.

En appliquant la méthode de l'ISEOR nous obtenons :

$$[(70\% + 5\%) \times 31 \text{ h} \times 51 \text{ €}] + (25\% \times 31 \text{ h} \times 28 \text{ €}) = \mathbf{1\ 403 \text{ € arrondi à } 1\ 400 \text{ €/agent}}$$

Au total cela représente 1 200 000 €

Nous retiendrons pour tous les types de maladie (ordinaire, longue durée et AT) le montant de 10 740 000 €.

3.2 Les tensions de rôle amplifient la rotation du personnel

Notre poste de directeur du stationnement payant et du port du canal au sein de la collectivité nous a permis de constater certains dysfonctionnements.

Le cas des saisonniers au sein de la direction, avec la politique de la commune qui consistait à satisfaire la majorité des électeurs (clientélisme) et donc de recruter un saisonnier pour un mois (324 saisonniers sur une période de 18 ans, 18 années X 18 mensualités) au lieu des 126 saisonniers qui auraient été nécessaires ont obtenu 198 saisonniers en trop à 2 000 €/mois soit

396 000 € de coûts cachés sur 18 ans ou **22 000 €/an**. De plus, avec le nombre de titulaires qui ont demandé à changer de service (4 à 5 par an) dont on peut estimer le remplacement à 6 mois de salaires soit 18 000 € (6 X 3 000 €) comprenant une formation à l'accueil, au dépannage, à la gestion de régie, à la maîtrise de l'informatique, à la sécurité incendie, à la capacité à travailler seul et à assurer des astreintes. Le coût de la rotation des titulaires est estimé à 81 000 €/an (13,5 % de la masse salariale annuelle). Le coût de la rotation au sein de notre direction est donc estimé à **103 000 €/an soit 17,16 % de masse salariale annuelle du service (600 000 €)**.

De plus, depuis la date de création du service en 2004 à fin environ 80 personnes qui ont quitté le service en 18 ans pour un effectif de 20 agents. Cela représente une moyenne de 4,5 agents/an soit un **taux de rotation de 22,5 %**, alors que le taux de rotation du personnel de la collectivité était de **3,93 %** (36 départs en 2019 pour l'ensemble de la collectivité). Ces changements de services déstabilisent la direction du stationnement et créent des dysfonctionnements.

Avec une rotation des cadres de 18/37 en 2,5 ans après des élections et en considérant que tous les postes ont été pourvus, nous avons **un taux de rotation de 48,64 % sur 30 mois soit 19,46 %/an**. Avec **un taux de rotation annuel au sein de l'ensemble de la collectivité de l'ordre de 3,93 % et au sein de la Fonction publique de 7,9 %**, cet indicateur (taux de rotation des cadres) révèle l'existence de problèmes au sein de l'encadrement qui vont entraîner des dysfonctionnements et des coûts cachés importants.

Examinons les conséquences du « turnover » et le coût du roulement de personnel sous plusieurs aspects :

- Lorsqu'un salarié démissionne pour voler de ses propres ailes ou aller dans une autre collectivité, il peut servir d'exemple. La fuite des talents est possible dans toute organisation.
- La perte d'un employé engendre souvent une perte d'expérience et de compétences opérationnelles propres aux processus de l'organisation et pour combler le poste vacant, il vous faudra engager une nouvelle personne et la former aux procédures de travail, voire au métier et toutes ses spécificités. Durant toute l'étape d'intégration et de formation, le manque à gagner se fera ressentir.
- Former de nouvelles recrues prend du temps. Mais à quelle personne attribuer ce temps de formateur, d'accompagnant ?
- On sait ce qu'on perd, mais pas ce qu'on gagne. Le remplaçant ou le successeur fera-t-il l'affaire ou sera-t-il incompetent ? Un casting raté, peut avoir d'énormes conséquences.

- Des départs volontaires répétés installent un mauvais climat social en interne et on perd en performance et en productivité.
- Certains départs empêchent ou retardent la réalisation d'actions stratégiques pour la collectivité. Un marché mal monté, un marché mal suivi, un mauvais suivi pour l'attribution de subventions par exemple peuvent avoir d'énormes conséquences financières.
- Le départ d'un salarié qualifié et performant engendre une baisse de la qualité. Il faut attendre un certain temps avant de retrouver un niveau acceptable.
- Coûts liés au sourcing de nouveaux candidats et aux processus de recrutement. Il faut prévoir un budget à la hauteur de ses ambitions.

Si l'on applique le même principe de calcul que pour l'absentéisme nous pouvons estimer le coût de la rotation du personnel au sein de la collectivité à **2 300 000 €** (29 000 000 €X4%X2)

3.3 Les tensions de rôle intensifient la non-qualité et les écarts de production

331 Les tensions de rôle accroissent les défauts de qualité

Dans la non-qualité nous pouvons citer l'exemple de l'établissement de passeports ou de cartes d'identités qui demande une prise de rendez-vous trois mois avant. La durée de chaque rendez-vous est de 20 minutes et compte tenu des heures d'ouverture et du nombre de personnel, le nombre d'usagers reçus est limité. Cette situation est très mal perçue par les administrés qui se retournent vers d'autres mairies avec des délais d'attente plus courts de l'ordre d'un mois à 1.5 mois. Si le coût financier de cette non-qualité est difficilement évaluable, les conséquences en termes d'images sont très importantes et le risque de sanction lors des élections municipales est important. Une formation des agents afin de réduire la durée du rendez-vous (passage de 20 à 15 minutes) ainsi qu'une meilleure utilisation de l'ensemble des agents permettrait d'augmenter le nombre de CNI par jour et ainsi de satisfaire les usagers.

Un exemple de non-qualité peut être la mauvaise réalisation du cahier des charges d'un marché et qui va entraîner un surcoût dans la réalisation et nécessiter l'établissement de nombreux avenants ou qui vont modifier l'économie substantielle du marché. Il en va de même pour un mauvais suivi de marché qui pourra avoir des conséquences financières importantes dans le futur. Le fait de placer des personnes, sans les compétences nécessaires ou suffisantes, à certains postes pourra entraîner un manque à gagner dans la recherche ou l'attribution de subventions.

332 Les tensions de rôles entraînent une baisse de la productivité

Concernant les écarts de productivité, nous pourrions encore faire ressortir quelques dysfonctionnements tels que des réorganisations faites pour répondre plus facilement aux demandes de certains administrés. Dans le service que nous gérons, lors de sa création en 2004 (nous avons été recrutés le 1^{er} janvier 2004 pour en prendre la direction par un maire qui est décédé en 2005), la direction du stationnement gérait l'accès à la cité, la verbalisation du stationnement et la gestion des timbres-amendes. Le service en deux ans a réalisé un chiffre d'affaires de **1 150 000/an sur la voirie** et l'émission de 40 000 timbres-amendes pour le stationnement non payé sur voirie. A cette époque, l'état reversait 25 € par PV aux communes soit pour la ville **1 000 000 €**. Il a été décidé en 2007, de façon unilatérale par le maire, de transférer la gestion des agents des services de la voie publique (ASVP), la gestion des accès à la cité et la gestion des timbres amendes à la police municipale. A ce jour, les recettes voirie

sont de 650 000 €/an et concernant le forfait post stationnement (FPS) qui a remplacé les PV, il n'y a que 7 000 FPS/an émis (100 000 €/an de recette). Les pertes par an sont donc de **1 365 000 €/an**

Concernant la sous-productivité directe nous évoquerons le cas qui a généré des dysfonctionnements et des coûts cachés important notamment en termes de personnel. Faisant suite aux observations de la chambre régionale de comptes la collectivité a eu l'obligation de revoir son organisation et de revenir aux 1607 heures de travail annuel. Pour se faire de nombreuses réunions ont été organisées et il a été convenu que la durée de travail hebdomadaire serait de 37 heures avec 12 jours de RTT et des possibilités de choisir son heure d'arrivée et de départ dans la journée dans la limite d'une plage de travail obligatoire. En revanche, les heures d'ouverture de la mairie ont été conservées sur une durée hebdomadaire de 39 heures et donc pour un poste pendant les heures d'ouverture, il faut mobiliser 2 fonctionnaires (37 heures de travail par agent) pour occuper toute la plage horaire. Une amplitude horaire de 37 heures avec des horaires fixes de travail pour les agents aurait permis de ne mobiliser qu'un agent et de ne prévoir que les remplacements pendant son absence. De plus en l'absence de concertation entre les agents il peut arriver qu'aucun agent ne soit présent à l'ouverture. Ce choix de l'heure d'arrivée permet à des personnels d'arriver à une heure où la mairie n'est pas encore ouverte et quand leur présence n'est pas nécessaire. Nous avons une non-productivité directe. Combiné avec les problèmes du service des CNI, il semble réaliste de considérer qu'une vingtaine d'agents supplémentaires sont nécessaire pour remplir toute la plage horaire.

Le coût estimé des écarts de productivité est donc de **840 000 €/an** (3500 x12 x 20).

Les coûts de la non-qualité et des écarts de productivité peuvent donc être estimés à 2 200 000 €/an.

L'évaluation des coûts cachés, comme indiqué en introduction, à l'exception de l'absentéisme et de la rotation des personnels, n'est basée que sur quelques exemples et ne concerne pas la totalité des services de la mairie. En conséquence nous pouvons considérer que le montant total des coûts cachés de 15 240 000 € est inférieur à la réalité.

Les coûts cachés représentent 15 240 000 €/an soit 22 % du budget de fonctionnement de l'exercice 2021⁴⁹.

⁴⁹ Budget de fonctionnement CA 2021 : 70 500 000 €

Si l'on se réfère à la théorie et méthode socio-économiques qui a été expérimenté depuis 50 ans dans plus de 2200 entreprises et organisations de tous types dans 47 pays et 70 secteurs, les coûts cachés se situent entre 20 000€ et 70 000 € par personne et par an.

En conséquence, notre évaluation des coûts cachés constitue une base, la réalité se situant, pour 867 fonctionnaires territoriaux, à **17 340 000 € au minimum** (20 000 x 867).

Conclusion du chapitre 4

Les entretiens nous ont permis de constater que l'ensemble des parties prenantes primaires ou internes semblent constater les mêmes dysfonctionnements, néanmoins, parfois à des niveaux différents selon les segments. Nous voyons apparaître l'intérêt de la théorie socio-économique en tant qu'ingénierie de la dynamique conflit/coopération et au lieu de tenter de résoudre les points de divergences, les actions sur les points de convergences seront facilitées et le changement plus facile à mettre en œuvre. L'objectif n'est pas de chercher des boucs-émissaires afin d'expliquer les dysfonctionnements, mais bien d'essayer proposer des solutions afin d'essayer de diminuer les tensions de rôle et de limiter les dysfonctionnements. En effet, la stigmatisation des boucs-émissaires semble être une tendance naturelle dans les organisations (Boeker, 1992) mais va constituer une impasse.

L'analyse des résultats fait apparaître que l'organisation de la gouvernance de la collectivité territoriale avec une hybridation qui passe d'une dualité hiérarchique à une relation tripartite (modification du rôle du cabinet) et une influence des parties prenantes externes 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 de l'encadrement, aux conflits de rôle entre les parties prenantes primaires et secondaires ainsi qu'à l'incapacité de rôle de l'encadrement et des élus. Cette incapacité semble provenir d'une absence d'évaluation des compétences et de formations insuffisantes, aussi bien pour les élus que pour l'encadrement et le cabinet. Ces tensions de rôle sont génératrices de dysfonctionnements et de coûts cachés. On constate que La gouvernance est jugée uniquement politique (leadership politique exercé par le maire ou par le cabinet) et n'est pas partagée. L'encadrement qu'il soit supérieur ou intermédiaire est en incapacité de rôle (inadéquation ou inadéquation des compétences avec le poste occupé), en ambiguïté de rôle, en conflit de rôle et certains cadres sont en surcharge de rôle.

De plus, l'influence des parties prenantes externes dans les décisions favorisent les tensions de rôle. Dans les variables environnementales, il conviendrait de rajouter **les parties prenantes externes** qui ont, dans le cadre de notre étude, une influence sur les tensions de rôle. De même si dans les **variables personnelles** la compétence trouve sa place, il conviendrait de prendre en compte **l'inadaptation ou l'inadéquation des compétences au poste occupé**, tout comme le **leadership politique** est un déterminant des variables organisationnelles.

L'enquête qualitative et le croisement avec l'étude préliminaire nous permettent de valider les hypothèses descriptive et prescriptive suivantes :

Hypothèse descriptive :

Dans les collectivités territoriales, il existe des tensions de rôle entre l'encadrement et les élus et les dispositifs réglementaires existants n'arrivent pas à les surmonter.

Hypothèse explicative :

L'hybridation organisationnelle avec le passage d'une dualité hiérarchique à une relation tripartite, ainsi que l'hybridation institutionnelle non aboutie, l'influence des parties prenantes externes (ou secondaires) amplifient les tensions de rôle telles que conflit de rôle, ambiguïté de rôle, surcharge de rôle ou incapacité de rôle favorisant ainsi les dysfonctionnements et l'augmentation des coûts cachés.

Il ressort une convergence des réponses des différents segments concernant les dysfonctionnements et notamment, l'ambiguïté de rôle du cabinet, des élus et de l'encadrement, le glissement de fonction du cabinet et des élus, le manque de clarté sur la prise de décision et sur la gouvernance, l'inadaptation des compétences des élus, du cabinet et de l'encadrement aux postes occupés, le manque confiance élus/encadrement et le manque de communication élus/managers fonctionnels et entre les managers fonctionnels.

CHAPITRE 5 : DISCUSSION DES RESULTATS ET IMPLICATIONS MANAGERIALES

Section 1 Analyse et discussion des résultats de l’analyse mixte	231
1.1 Les résultats du questionnaire	231
Section 2. Les pistes pour dépasser les tensions de rôle entre les élus et managers fonctionnels et développer une « gouvernance partenariale »	241
2.1 Le processus « Horivert » et la mesure des variations de tensions de rôle pour évoluer vers une « gouvernance partenariale ».....	241
2.2 Les préconisations complémentaires pour aboutir à une « gouvernance partenariale ».....	249
Section 3 Limites politiques et perspectives de la recherche en termes de formation	279
3.1 Les limites de la recherche liées à une volonté politique	279
3.2 Les perspectives de la recherche en termes de formation.....	281
Section 4 Les apports de la recherche	285
4.1 Les apports sur le plan théorique	285
4.2 Les apports méthodologiques.....	293
4.3 Les apports potentiels pour les collectivités territoriales	295

CHAPITRE 5 : DISCUSSION DES RESULTATS ET IMPLICATIONS MANAGERIALES

Ce cinquième chapitre concerne la discussion des résultats les implications managériales, les propositions et préconisations qui pourraient permettre de diminuer les tensions de rôle. Dans une première section nous analyserons et discuterons les résultats de l'étude mixte puis nous étudierons les processus qui pourraient être mis en œuvre et nous proposerons des préconisations qui pourraient faciliter la mise en place d'un processus d'amélioration. Nous donnerons les limites et les perspectives de notre recherche et pour conclure nous indiquerons les apports de notre recherche.

Section 1 Analyse et discussion des résultats de l'analyse mixte

Afin d'approfondir l'analyse de nos résultats, nous avons réalisé une recherche par questionnaire auprès d'acteurs d'autres collectivités territoriales (managers fonctionnels, agents, ...). Les résultats de la recherche ont été confrontés à nos résultats de l'étude qualitative. Cette étude mixte nous a permis de trianguler nos données et de faire émerger des résultats génériques de notre recherche.

1.1 Les résultats du questionnaire

Comme on peut le constater avec la figure ci-après, sur les 180 personnes qui ont répondu à l'enquête, 86 étaient des femmes (47,8 %) et 94 des hommes, ce qui permet d'avoir des réponses suffisamment équilibrées en fonction du sexe. La tranche d'âge la plus importante était celle de 40-59 ans (70 %) et donc de personnes qui ont une bonne expérience de la fonction publique. Cent onze réponses (61,7 %) proviennent de collectivités de plus de 50 000 habitants et 31 (17,2%) de collectivités de 10 000 à 50 000 habitants. Seulement 14 réponses (7,8 %) proviennent d'autres structures que les collectivités territoriales ou d'autres fonctions publiques. L'enquête avait ciblé les collectivités territoriales. On peut considérer que les réponses en général concernent des collectivités qui ont plusieurs services, en raison de la taille et souvent un cabinet. Peu de répondants de communes de moins de 10 000 habitants ont répondu à cette enquête et un questionnaire spécifique pour cette strate pourrait être relancé.

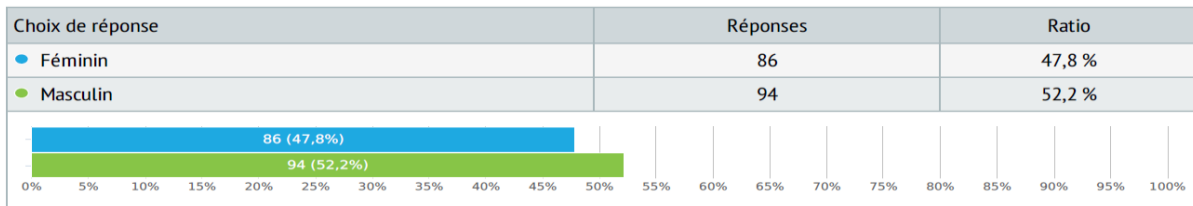
Enfin une majorité de fonctionnaire a répondu (90,6 %) dont 86 de catégorie A (47,8%), ce qui correspond à notre cœur de cible.

Figure 20 : analyse des répondants

Résultats

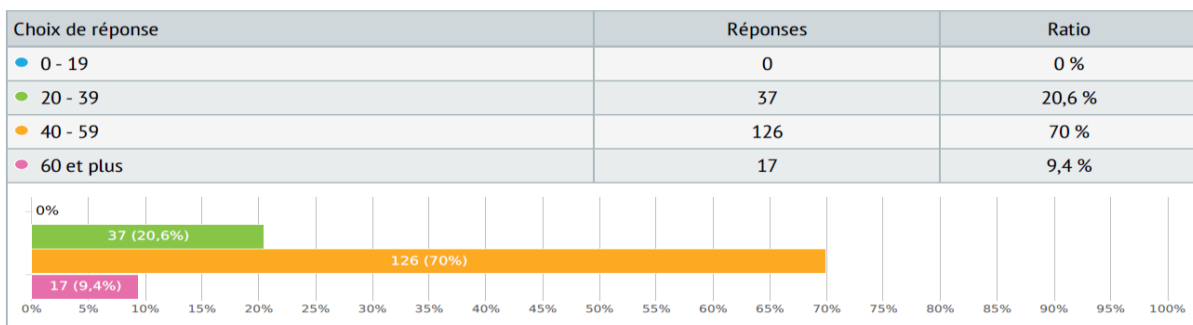
1. Quel est votre sexe ?

Choix unique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x



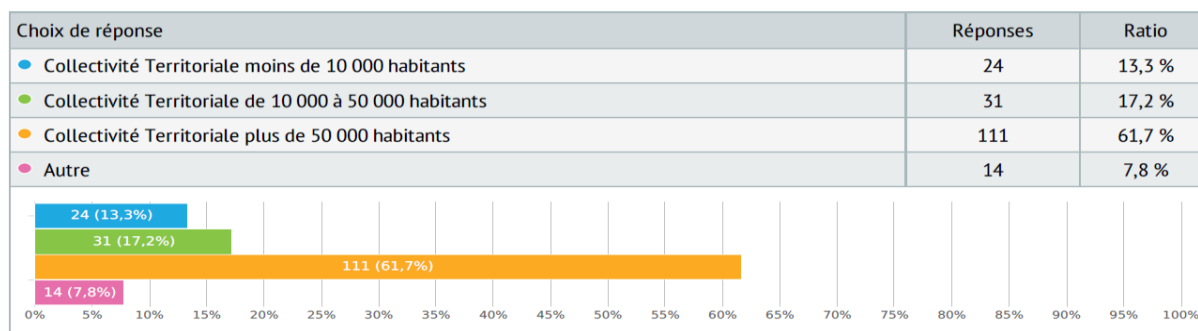
2. Quelle est votre tranche d'âge ?

Choix unique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x



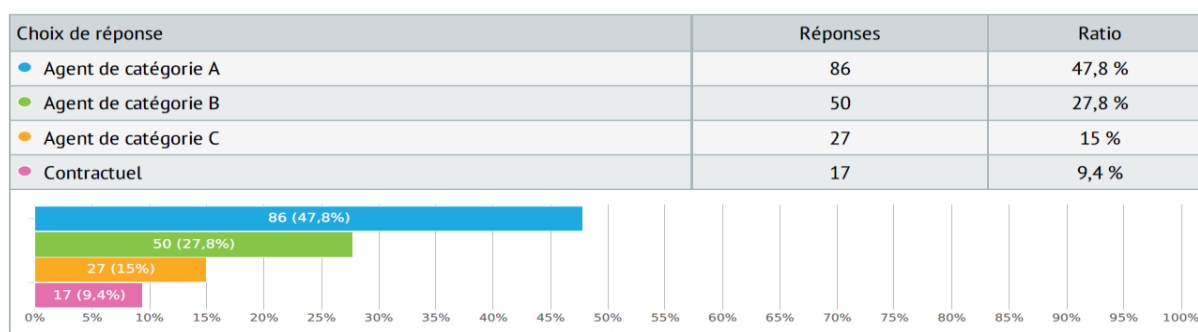
3. Dans quel secteur travaillez- vous ?

Choix unique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x



4. Quel est votre statut ?

Choix unique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x



111 Points de convergences

Avec des invariants de 1 à 5, il est possible de considérer qu'une note supérieure ou égale à 3,5 (3 étant la moyenne) valide une convergence.

L'encadrement a un rôle très opérationnel mais aussi très administratif nécessitant des compétences techniques.

Avec un invariant de 4,2, on peut considérer que cette convergence est validée.

Dans le cadre de notre recherche, il était apparu que « Le cadre est un expert avec un rôle opérationnel, il conseille et protège les élus mais aussi très administratif nécessitant des compétences techniques et managériales. ».

Cela traduit un manque de précision claire du rôle des cadres territoriaux et des **tensions de rôle liées aux variables environnementales.**

Il existe une inadéquation importante entre les profils et les postes occupés par de nombreux cadres de l'organisation.

Avec un invariant de **3,8**, on peut considérer que cette convergence est validée.

Dans le cadre de notre recherche, il était apparu qu'« il existe une inadéquation importante entre les profils et les postes occupés par de nombreux cadres de la collectivité. ».

Les compétences comme l'inadéquation des compétences au poste occupé constituent des **variables personnelles favorisant les tensions de rôle.**

Le besoin en formation est très important pour les cadres notamment en termes de management.

Avec un invariant de **4,5**, on peut considérer que cette convergence est validée.

Dans le cadre de notre recherche, il était apparu que « le cadre est un expert avec un rôle opérationnel, il conseille et protège les élus mais aussi très administratif nécessitant des compétences techniques et managériales.

Cela traduit un déficit de management des cadres territoriaux. Les tensions de rôle sont également imputables à un écart entre les attentes des agents et leurs perceptions de l'encadrement. **Nous avons une incapacité de rôle et des tensions de rôle liées au variables personnelles**

Le cadre est soumis à l'autorité politique.

Avec un invariant de **4,1**, on peut considérer que cette convergence est validée.

Dans le cadre de notre recherche, il était apparu que « le cadre est soumis à l'autorité politique ou administrative. ».

Cela traduit un manque de précision claire du rôle des cadres territoriaux et des **tensions de rôle liées aux variables environnementales.**

L'organisation hiérarchique administrative est essentielle. (3,9)

Avec un invariant de **3,9**, on peut considérer que cette convergence est validée.

Dans le cadre de notre recherche, il était apparu que « l'organisation hiérarchique administrative est essentielle. ».

Cela traduit un manque de précision claire du rôle des cadres territoriaux et des **tensions de rôle liées aux variables environnementales.**

L'autonomie des cadres est insuffisante.

Avec un invariant de 3,5, on peut considérer que cette convergence est validée.

Dans le cadre de notre recherche, il était apparu que « l'autonomie est insuffisante. ».

Le manque d'autonomie des cadres territoriaux **indique des tensions de rôle liées au variables organisationnelles.**

Le leadership des cadres est essentiel pour le fonctionnement de la collectivité.

Avec un invariant de 4,2, on peut considérer que cette convergence est validée.

Dans le cadre de notre recherche, il était apparu que « le leadership des cadres est essentiel pour le bon fonctionnement de la collectivité. ».

Le déficit de management des cadres territoriaux **indique des tensions de rôle liées au variables personnelles.**

Il est important d'améliorer la communication entre cadres et la normalisation du management.

Avec un invariant de 4,3, on peut considérer que cette convergence est validée.

Dans le cadre de notre recherche, il était apparu que « il est important d'améliorer la communication entre cadres et la normalisation du management. ».

Le déficit de communication entre les cadres territoriaux traduit des **tensions inter-émetteurs** (élus/Comité de Direction/cadres territoriaux) renforcées par un déficit de communication et de coordination entre les différents services de la collectivité territoriale. Nous avons des **tensions de rôle liées au variables relationnelles.**

L' élu a un rôle politique exclusif, il impulse et prend les décisions, mais n'a aucun rôle administratif et n'est pas chef de service.

Avec un invariant de 4,4, on peut considérer que cette convergence est validée.

Dans le cadre de notre recherche, il était apparu que « l' élu a un rôle politique exclusif, il impulse et prend les décisions, il est décisionnaire, mais n'a aucun rôle administratif et il n'est pas chef de service. ».

Le glissement de la fonction managériale des cadres territoriaux vers les élus et une organisation de la prise de décision fortement centralisée vers les élus indique **des tensions de rôle liées au variables organisationnelles.**

L' élu doit impérativement avoir les compétences correspondant à sa délégation mais cela n'est pas nécessaire si le cadre avec lequel il travaille est compétent.

Avec un invariant de 3,6, on peut considérer que cette convergence est validée.

Dans le cadre de notre recherche, il était apparu que « l' élu doit impérativement avoir les compétences correspondant à sa délégation mais cela n'est pas nécessaire s'il existe une relation de confiance avec son cadre. ».

Des décisions paradoxales entre les élus et les cadres territoriaux provoquent des **tensions de rôle liées au variables organisationnelles.**

La relation de confiance cadre/ élu est essentielle.

Avec un invariant de 4,6, on peut considérer que cette convergence est validée.

Dans le cadre de notre recherche, il était apparu que « la relation de confiance cadre/ élu est essentielle. ».

Des décisions paradoxales entre les élus et les cadres territoriaux provoquent des **tensions de rôle liées au variables organisationnelles.**

L' élu a rarement les compétences et ne suit pas les formations existantes.

Avec un invariant de 3,6, on peut considérer que cette convergence est validée.

Dans le cadre de notre recherche, il était apparu que « l' élu a rarement les compétences et ne suit pas les formations existantes. ».

Des décisions paradoxales entre les élus et les cadres territoriaux provoquent des **tensions de rôle liées au variables organisationnelles.**

Le Cabinet a un rôle essentiellement politique et est une courroie de transmission entre le Maire, les élus et l' administration.

Avec un invariant de 4,0, on peut considérer que cette convergence est validée.

Dans le cadre de notre recherche, il était apparu que « le Cabinet a un rôle essentiellement politique et est une courroie de transmission entre le Maire, les élus et l'administration ».

Le manque de précision claire du rôle des cadres territoriaux des **tensions de rôle liées au variables environnementales.**

Il existe de très nombreux réseaux au sein de l'organisation.

Avec un invariant de **4,1**, on peut considérer que cette convergence est validée.

Dans le cadre de notre recherche, il était apparu « l'existence de très nombreux réseaux qui influencent les décisions. ».

L'influence très importante des réseaux dans les décisions et les carrières génère des **tensions de rôle liées au variables relationnelles.**

L'influence des réseaux est très importante dans les décisions et les carrières des agents.

Avec un invariant de **3,9**, on peut considérer que cette convergence est validée.

Dans le cadre de notre recherche, il était apparu que « une influence très importante des réseaux dans les décisions et les carrières. ».

L'influence très importante des réseaux dans les décisions et les carrières génère des **tensions de rôle liées au variables relationnelles.**

La composition ou l'existence d'un Comité de Direction est totalement inconnue et la connaissance de sa composition et de son rôle précis est très faible.

Avec un invariant de **3,5**, on peut considérer que cette convergence est validée.

Dans le cadre de notre recherche, il était apparu que « la composition ou existence d'un Comité de Direction est totalement inconnue et la connaissance de la composition et du rôle précis du Comité de Direction est très faible. ».

Des difficultés des agents de proximité liées aux tensions de rôles inter-émetteurs entraînent des **tensions de rôle liées au variables relationnelles et organisationnelles.**

La gouvernance de la collectivité est très floue.

Avec un invariant de **3,5**, on peut considérer que cette convergence est validée.

Dans le cadre de notre recherche, il était apparu que « la gouvernance de la collectivité est très floue. ».

Des difficultés des agents de proximité liées aux tensions de rôles inter-émetteurs entraînent **des tensions de rôle liées au variables relationnelles et organisationnelles.**

La politique RH n'est pas clairement définie.

Avec un invariant de 3,7, on peut considérer que cette convergence est validée.

Dans le cadre de notre recherche, il était apparu que « la politique RH (efficacité) n'est pas clairement définie. ».

Une fonction DRH fragilisée sans rôle défini provoque **des tensions de rôle liées au variables organisationnelles, relationnelles ainsi qu'une incapacité de rôle.**

Il n'existe aucune stratégie connue de la Direction des Ressources Humaines.

Avec un invariant de 3,7, on peut considérer que cette convergence est validée.

Dans le cadre de notre recherche, il était apparu « qu'il n'existe aucune stratégie connue de la DRH. ».

Une fonction DRH fragilisée provoque **des tensions de rôle liées au variables organisationnelles et relationnelles.**

Au niveau des RH, il n'existe aucun indicateur communiqué aux cadres.

Avec un invariant de 3,6, on peut considérer que cette convergence est validée.

Dans le cadre de notre recherche, il était apparu « qu'il n'existe aucun indicateur communiqué aux cadres. ».

Une fonction DRH fragilisée provoque **des tensions de rôle liées au variables organisationnelles et relationnelles.**

Le processus de recrutement est totalement inadapté.

Avec un invariant de 3,5, on peut considérer que cette convergence est validée.

Dans le cadre de notre recherche, il était apparu que « Le processus de recrutement des cadres est totalement inadapté. ».

Un processus de recrutement totalement inadapté provoque **des tensions de rôle liées au variables organisationnelles, relationnelles ainsi qu'une incapacité de rôle.**

Section2 Les pistes pour dépasser les tensions de rôle entre les élus et managers fonctionnels et développer une « gouvernance partenariale »

2.1. Le processus « Horivert » et la mesure des variations de tensions de rôle pour évoluer vers une « gouvernance partenariale »

Nous avons validé les hypothèses descriptive et explicative qui démontrent que les tensions de rôle génèrent des dysfonctionnements et des coûts cachés. Elles sont liées à une gouvernance issue d'une hybridation organisationnelle qui crée une relation tripartite avec une forte influence des parties prenantes et une hybridation institutionnelle (non-intégration des outils financiers ou managériaux issus du privé) de l'encadrement non aboutie.

Notre recherche démontre que les tensions de rôle sont principalement liées à un problème de gouvernance (hybridation organisationnelle) avec l'interaction de parties prenantes secondaires ou externes et une non-intégration des outils financiers ou managériaux issus du privé (hybridation institutionnelle). La mise en place d'une « **gouvernance partenariale** » pourrait être une solution permettant de résoudre le problème d'hybridation organisationnelle.

En effet, Pour Peyroux C. et al., la « gouvernance partenariale combine des dimensions verticales (relations hiérarchiques entre parties prenantes internes) et horizontales (relations entre parties prenantes externes) dans le cadre d'un fonctionnement de type réticulaire ».

La gouvernance partenariale se réfère à un mode de gouvernance où les acteurs, qu'ils soient du secteur public, privé ou de la société civile, collaborent de manière étroite et équilibrée pour atteindre des objectifs communs. Cette approche repose sur des partenariats établis volontairement entre des entités différentes, généralement autour de projets ou de thématiques spécifiques.

Les principes de la gouvernance partenariale incluent :

- ✓ Collaboration Étroite : Les acteurs travaillent ensemble, partageant les responsabilités et les décisions pour atteindre des objectifs communs.
- ✓ Partage des Ressources : Les ressources, qu'elles soient financières, humaines ou intellectuelles, sont partagées de manière équilibrée entre les partenaires pour optimiser les résultats.
- ✓ Égalité des Voix : Chaque partenaire a une voix équitable et est écouté dans le processus décisionnel.

- ✓ **Transparence et Confiance** : La gouvernance partenariale repose sur la transparence des actions et la confiance mutuelle entre les partenaires.
- ✓ **Objectifs Communs** : Les partenaires poursuivent des objectifs partagés, centrés sur des résultats concrets et tangibles.

Ce type de gouvernance est souvent utilisé dans des contextes où les problèmes ou les objectifs sont complexes et nécessitent une approche multidimensionnelle, impliquant diverses expertises et ressources. On le retrouve fréquemment dans des secteurs tels que le développement durable, la santé, l'éducation, ou encore la gestion de projets d'envergure nécessitant des compétences multiples.

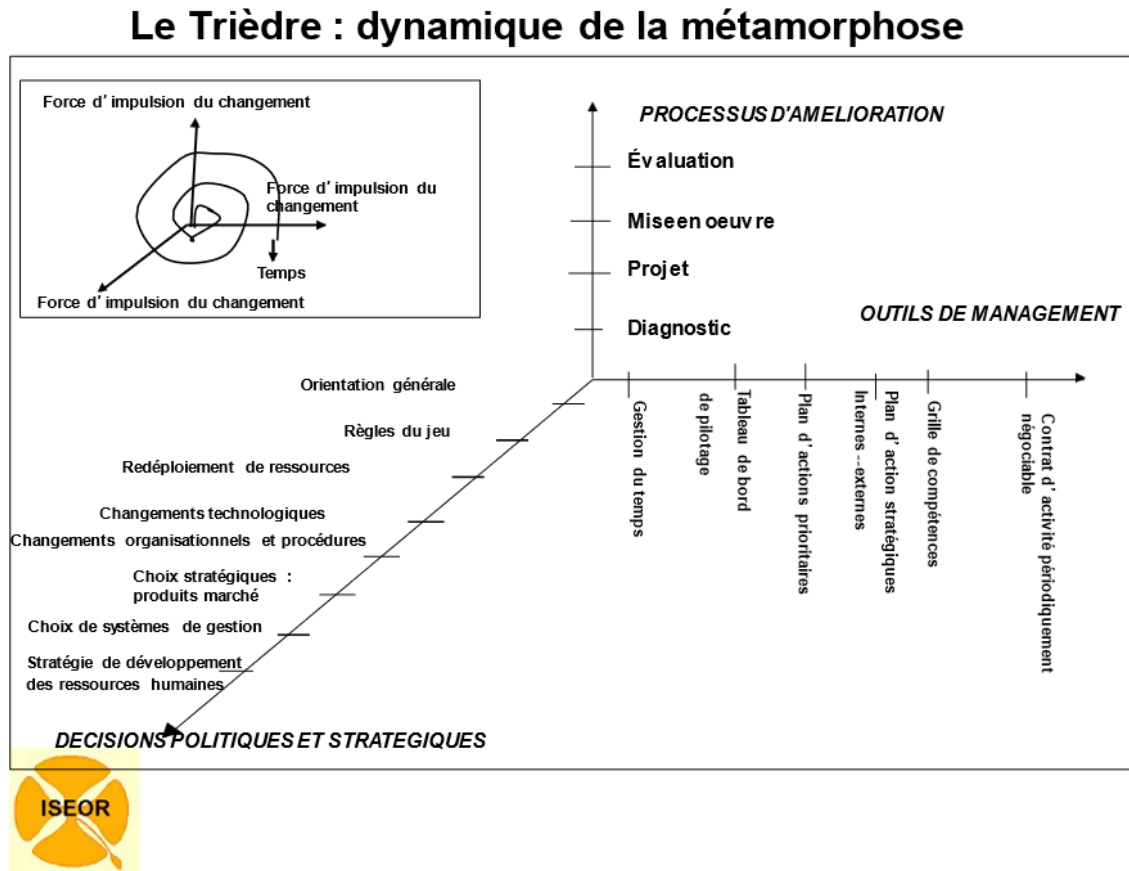
La gouvernance partenariale vise à optimiser l'efficacité et l'impact des actions en exploitant les forces et les connaissances complémentaires de chaque partie prenante, favorisant ainsi une approche plus inclusive et collaborative de la résolution de problèmes et de la prise de décisions. La gouvernance partenariale semble être l'aboutissement d'un long processus

La méthode socio-économique pourrait permettre la métamorphose organisationnelle et aboutir à une gouvernance partenariale.

La figure ci-dessous issue de l'intervention socio-économique (Savall, 1975 ; Savall, Zardet, 1992, 2008) dénommée trièdre représente le processus dynamique d'apprentissage qui fait fonctionner et évoluer l'organisation.

L'axe processus d'amélioration symbolise la dynamique du changement avec quatre étapes successives. L'axe outils de management indique l'apport d'outils à l'encadrement et l'axe de décisions politiques que souligne le fait que sans volonté ou décisions de la part des acteurs, rien ne peut évoluer.

Figure 21 : le trièdre dynamique de la métamorphose (source ISEOR)



Afin de mettre en œuvre la métamorphose de l'organisation, nous proposons de nous inspirer de la méthode socio-économique. À cette fin nous utiliserons la méthode dénommée HORIVERT qui « *consiste à combiner la conduite du changement au niveau des équipes de direction et de l'encadrement supérieur de l'entreprise dans une démarche horizontale sur l'ensemble de l'entreprise, avec des actions de changements très concrètes dans plusieurs unités de l'entreprise, qui constituent la démarche verticale.* » (Savall, 1974, 1975, 1979 ; Savall et Zardet, 1987, Savall, 2003)

La mise en place d'un management « Horivert » permettra d'aboutir à une gouvernance partenariale de la collectivité et cette gouvernance permettra de clarifier les rôles de chacun et de réguler les interactions des parties prenantes. Un décloisonnement des personnes et des liens hiérarchiques avec une utilisation des outils issus des recherches-interventions (plan d'action stratégique internes qui prend en compte les investissements matériels et immatériels et l'adéquation formation-emploi) qui ont fait leurs preuves permettra d'obtenir une diminution des tensions de rôle. De plus cette appropriation, par l'encadrement, d'un outil venu du privé

permettra d'obtenir une hybridation institutionnelle aboutie (formations, compétences, gestion financière, management).

Le processus « Horivert », une contraction des mots horizontalité et verticalité, vise à promouvoir une gouvernance plus collaborative, où les décisions et les actions sont prises de manière transversale, à différents niveaux hiérarchiques et entre plusieurs entités. Cette approche peut favoriser une gouvernance partenariale et aider à réduire les tensions de rôle de la manière suivante :

- ✓ Collaboration Multi-niveaux : Le processus « Horivert » encourage la collaboration entre différents niveaux hiérarchiques. En favorisant les échanges entre les acteurs à différents niveaux de responsabilité, une gouvernance plus partenariale émerge, permettant une prise de décision collective et plus équilibrée.
- ✓ Partage des Responsabilités : En favorisant la transversalité, les responsabilités ne sont plus strictement verticales. Chaque acteur a la possibilité de contribuer et de prendre des décisions en fonction de son expertise, quel que soit son niveau hiérarchique.
- ✓ Communication Ouverte : La transversalité du processus « Horivert » encourage une communication ouverte et directe entre les différentes parties prenantes, favorisant ainsi la compréhension mutuelle et la coopération.

Ce processus devrait générer une baisse des tensions de rôle grâce à :

- ✓ Une clarification des Responsabilités : en encourageant la participation à différents niveaux, le processus « Horivert » peut clarifier les responsabilités de chacun, évitant ainsi les malentendus et les conflits ou ambiguïtés de rôle liées à des rôles flous.
- ✓ Un équilibre entre les Acteurs : En favorisant la collaboration horizontale, les décisions ne sont plus strictement dictées par les niveaux hiérarchiques supérieurs. Cela réduit les conflits de rôle entre ceux qui prennent les décisions et ceux qui les exécutent.
- ✓ Un développement de Compétences Transversales : Ce processus encourage le développement de compétences interdisciplinaires et transversales, permettant aux individus de mieux comprendre leurs rôles et les besoins des autres parties prenantes, diminuant ainsi les conflits, les ambiguïtés, les surcharges ou les incapacités de rôle.

En favorisant une approche collaborative et transversale, le processus horivert tend à réduire les tensions de rôle en encourageant une gouvernance plus inclusive et une meilleure compréhension des rôles de chacun.

Afin d'expliquer le processus « Horivert », il convient de définir le management vertical et le management horizontal :

Le **management vertical** ou management pyramidal, est une structure de gestion descendante. L'information part du sommet pour atteindre la base, laissant peu de place à l'expression individuelle.

Le **management horizontal**, ou management collaboratif, vise à redonner autonomie et responsabilités aux collaborateurs. Il cherche à modifier la structure pyramidale classique pour gagner en souplesse et en agilité avec pour objectif d'éviter des informations et des demandes d'arbitrage qui remontent toute la chaîne hiérarchique, en attente d'une décision.

En résumé, le management vertical est plus traditionnel et hiérarchique, tandis que le management horizontal favorise la collaboration et l'autonomie des employés.

Le management ou processus « Horivert » (contraction d'horizontal et vertical) est organisé autour de 3 axes :

- **Axe de décisions politiques**

Cet axe mobilise la direction de la collectivité territoriale dans un groupe de pilotage et vise à stimuler la décision stratégique. Ces décisions valorisent l'appropriation des outils et formalisent les actions de réduction des dysfonctionnements et pertes de valeur

- **Axe de changement**

Cet axe de changement et de gestion des coûts mobilise tous les acteurs de la collectivité et se décompose en 4 étapes : diagnostic des dysfonctionnements, projet de solutions, mise en œuvre et évaluation des solutions retenues.

- **Axe d'outils de gestion**

Six outils pour les managers composent cet axe :

- Le contrat d'activité périodiquement négociable formalise les objectifs prioritaires et les moyens mis à disposition (concertation semestrielle agent/ supérieur hiérarchique direct).
- Le plan d'actions stratégiques internes et externes (externes (les parties prenantes secondaires), internes (les investissements matériels et immatériels, l'adéquation formation-emploi). Réactualisé chaque année et visant la durée du mandat.
- Le plan d'actions prioritaires budgétées (inventaire semestriel des actions prioritaires à pour atteindre les objectifs).

- Le tableau de bord de pilotage (indicateurs qualitatifs, quantitatifs et financiers pour atteindre les objectifs définis).
- La grille d'auto-analyse de gestion du temps (amélioration de la planification et la programmation des activités).
- La cartographie des compétences (visualisation des compétences disponibles au sein d'une équipe)

L'axe du changement ou processus d'amélioration

Notre recherche-intervention constitue le diagnostic qui n'a pas porté sur l'évaluation financière des coûts cachés, mais sur la recherche des causes des dysfonctionnements que sont les tensions de rôle générées par une hybridation organisationnelle et institutionnelle non aboutie. Le projet de la collectivité pourrait être de réguler ces tensions de rôle et pour cela mettre en œuvre le processus « Horivert ». Enfin l'évaluation, dans le cas d'une mise en œuvre effective de ce processus pourrait se faire grâce à une partie des indicateurs utilisés dans la théorie socio-économique à savoir, **le taux d'absentéisme (hors accident de travail), le taux d'absentéisme lié aux accidents de travail, le taux de rotation de la collectivité, le taux de rotation de l'encadrement (Cat A) et le pourcentage de plus de 50 ans**. Une baisse des taux d'absentéisme hors accident de travail et lié aux accidents de travail traduirait une amélioration des conditions de travail et par conséquent une diminution des tensions de rôle. Les tensions de rôle se traduisent par une volonté de départ et une baisse du taux de rotation de la collectivité associée à un taux de rotation des cadres identique ou plus faible, indiquerait une meilleure régulation des tensions de rôle de l'encadrement. Enfin, une diminution du pourcentage des plus de cinquante ans pourrait favoriser la volonté de formation notamment pour adapter les compétences aux postes occupés et l'appropriation de nouveaux outils. En effet, il est plus difficile d'inciter un agent en fin de carrière à se former pour une évolution de poste et afin de moduler le taux d'absentéisme, la prise en compte de l'âge semble intéressante.

Le tableau ci-après reprend ces indicateurs avec les variations sur les dix dernières années.

Tableaux 30 : variation des indicateurs de tension de rôle de 2013 à 2021

	2013	2015	2017	2019	2021
Maladie/jours (Longue maladie et longue durée compris)	20 130,5	19 577,5	22 714,5	27 203,5	24 992
Maladie/taux d'absentéisme (hors AT)	6,13 %	6,67 %	7,4 %	8,46 %	7,90 % ⁵⁰
Accident de travail/ jours	4 410	2 628,5	3 896	4 681	3 464
AT/taux absentéisme	1,34 %	0,88 %	1,27 %	1,46 %	1,09 %
Taux de rotation collectivité	-	-	5,48 %	3,93 %	9,6 %
Taux de rotation encadrement (cadres A)	-	-	15,15 % ⁵¹	2,85 % ⁵²	19,46 % ⁵³
% + de 50 ans	44,87 %	47,99 %	50,72 %	51,61 %	53 %

L'évaluation du projet et sa mise en œuvre ne pourront se faire qu'avec une réelle volonté politique. La mise en œuvre de solutions ne semble pas être envisagée par la collectivité, notre recherche-intervention est une recherche-intervention non aboutie. Néanmoins, l'axe du processus d'amélioration dans **la mise en place du management « Horivert » nous permet de valider l'utilisation d'indicateurs de mesure des dysfonctionnements afin de mesurer les variations de tensions de rôle dans l'hypothèse descriptive.**

L'axe des décisions politiques et stratégiques

Cet axe implique la direction de la collectivité qui va créer un groupe de pilotage afin de stimuler la décision stratégique. Les décisions vont permettre de s'approprier les outils et formalisent les actions qui permettront de réduire les dysfonctionnements et pertes de valeur. La création du groupe de pilotage est essentielle car **il va assurer la gouvernance de la collectivité** et nous avons validé les hypothèses que les tensions de rôle proviennent d'une hybridation de la gouvernance. En effet, la composition de ce groupe de pilotage est essentielle et pourrait être composé de l'encadrement supérieur (DGS, DGA et DGST), du maire, de la première adjointe et du Directeur de Cabinet. Toujours hybride, ce comité de pilotage sera reconnu comme l'unique décideur et pourra par un dialogue en son sein prendre en compte les aspects politiques et administratifs ainsi que les demandes des parties prenantes secondaires. Ce groupe, **connu et reconnu de tous** pourra définir l'orientation générale, les règles du jeu, redéployer les ressources, changer l'organisation, les procédures, les choix stratégiques, le système de gestion et la stratégie de développement des ressources humaines. Avec une réelle

⁵⁰ Les taux d'absentéisme ont été calculé pour toutes les années en appliquant la formule suivante : nbre de jours d'arrêt X 100 / nbre d'agents (titulaires et contractuels sur emplois permanents) X 365

⁵¹ 5 départs pour 33 agents de catégories A toutes filières confondues soit 10 % des départs de la collectivité

⁵² 1 départ pour 35 agents de catégories A toutes filières confondues soit 2,77 % des départs de la collectivité

⁵³ 18 départs pour 37 agents de catégories A toutes filières confondues sur 30 mois soit 6/an. 16,66 % des départs de la collectivité.

volonté de l'exécutif de mettre en œuvre un management « Horivert », ce groupe de pilotage permettra d'évoluer vers une gouvernance partenariale qui permettra de réguler les relations entre les parties prenantes primaires et secondaires en lien avec l'exercice du pouvoir. Nous aurons toujours une hybridation organisationnelle, mais celle-ci prendra en compte la relation tripartite existante et régulera les tensions de rôle, diminuant ainsi les dysfonctionnements et les coûts cachés.

L'axe outils de management

Le groupe de pilotage en définissant l'orientation générale, les règles du jeu, l'utilisation des ressources, l'organisation, les procédures, les choix stratégiques, le système de gestion et la stratégie de développement des ressources humaines **obligera l'encadrement supérieur et intermédiaire à s'approprier les outils issus du privé** et faire les formations nécessaires. Les six outils pour les managers qui composent cet axe (contrat d'activité périodiquement négociable, plan d'actions stratégiques internes et externes, plan d'actions prioritaires budgétées, tableau de bord de pilotage, grille d'auto-analyse de gestion du temps, cartographie des compétences) permettront d'obtenir une **hybridation institutionnelle aboutie** et un décloisonnement et une déségmentation des personnes et des activités.

L'utilisation de la méthode « Horivert » nous permettrait d'avoir une influence sur les coûts cachés. Le tableau ci-dessous nous permet d'évaluer l'influence de la proposition sur la baisse des coûts cachés avec des items allant de 1 à 5, 1 signifiant très faible et 5 signifiant très forte.

Tableau 31 : impact économique des préconisations

Proposition	Influence à la baisse des coûts cachés (organisation)					Influence à la baisse des coûts cachés (encadrement/personnel)				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Utilisation méthode "Horivert"				X				X		

2.2 Les préconisations complémentaires pour aboutir à une « gouvernance partenariale »

Les résultats de la recherche montrent l'existence de nombreuses tensions de rôle sont liées à des variables organisationnelles, environnementales, relationnelles et personnelles.

Concrètement, il ressort de l'étude empirique :

- Une ambiguïté de rôle du cabinet, des élus et de l'encadrement ;
- Un glissement de fonction du cabinet et des élus ;
- Un manque de clarté sur la prise de décision et sur la gouvernance ;
- Un leadership politique et centralisation du pouvoir au niveau du maire ;
- Une inadaptation des compétences des élus, du cabinet et de l'encadrement aux postes occupés ;
- Un manque confiance élus/encadrement ;
- Un manque de communication élus/encadrement et entre les cadres ;
- Une DRH peu efficace, en manque d'autonomie et soumise au politique ;
- Une influence des parties prenantes externes dans les décisions ou les carrières.

Les tensions de rôle génèrent également d'importants dysfonctionnements dans les organisations de travail et dégradent la performance des équipes.

Le flou au niveau de la gouvernance de la collectivité territoriale favorise les différentes natures de tensions de rôle. Une influence des réseaux internes et externes favorise le leadership politique au détriment du leadership d'expertise. Ces dysfonctionnements sont exacerbés par une politique de GRH peu précise et une fonction DRH fragilisée avec des affectations ou recrutements de cadres sur des postes qui ne sont pas toujours justifiés et ne correspondant pas toujours aux besoins des services de la collectivité.

Notre recherche s'est attachée à identifier les sources des tensions de rôle et les conséquences économiques et financières des tensions de rôle au travers des coûts cachés.

Il est apparu que le pouvoir politique prend l'ascendant sur l'expertise des cadres et que cela génère des tensions de rôle qui entraînent des dysfonctionnements et de nombreux coûts cachés.

L'hybridation organisationnelle avec le passage d'une dualité hiérarchique à une relation tripartite, ainsi que l'hybridation institutionnelle non aboutie, l'influence des parties prenantes externes (ou secondaires) amplifient les tensions de rôle telles que conflit de rôle, ambiguïté de rôle, surcharge de rôle ou incapacité de rôle favorisant ainsi les dysfonctionnements et l'augmentation des coûts cachés.

Dans quelle mesure la mise en place d'une gouvernance partenariale entre l'encadrement et les élus permettrait de dépasser les tensions de rôles vécues par les cadres des collectivités territoriales ?

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

Notre hypothèse prescriptive préconise l'utilisation d'outils ou de processus issus de nombreuses recherches qualimétriques et en conséquence, la mise en place d'un management « Horivert » pourrait réduire les différentes tensions de rôle identifiées et permettre l'évolution vers une gouvernance partenariale.

La mise en place de ce processus permettrait, en premier lieu, **une meilleure clarification du rôle et des responsabilités de l'encadrement territorial dans la gouvernance** et ainsi réduire ces tensions avec des formations, notamment en termes de management. L'acquisition de nouvelles compétences managériales permettrait aux cadres territoriaux de développer leur capacité de gestion plutôt que de subir des contradictions. En second lieu, la **participation plus active de l'encadrement au processus décisionnel lors de changements organisationnels** permettrait d'améliorer l'articulation entre leadership politique et leadership d'expertise (mise en place des réformes, exemple la loi NOTRe).

Enfin, la **mise en place d'un système de GRH rénové**, garantissant le recrutement, le reclassement des agents et surtout une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux à l'occasion des entretiens annuels professionnels, permettrait de réduire les tensions de rôle et renforcer l'implication de ceux-ci.

Si ces actions doivent être menées simultanément, la rénovation de la GRH avec un strict respect des règles statutaires et une diminution de l'influence des élus et des réseaux sur les décisions reste essentielle.

Cependant, il ressort clairement de l'étude que le leadership politique aura toujours l'ascendant sur le leadership d'expertise avec des conséquences financières et

économiques importantes qui peuvent être évalués au travers de coûts cachés.

Indépendamment des préconisations ou des solutions que nous développerons ci-après, il apparaît que l'inadaptation des compétences des élus, du cabinet et de l'encadrement pourrait largement être compensé par la mise en place de formations dispensées aux différents acteurs et avec des formations communes qui permettraient de lever les ambiguïtés concernant le rôle de chacun et définiraient clairement la gouvernance en permettant ainsi de rétablir la confiance entre les élus et les managers fonctionnels. Nous verrons ce problème de formation dans les limites et les perspectives.

Afin de clarifier définitivement cette situation et d'envisager des solutions internes qui permettraient de diminuer les tensions de rôle, il pourrait être envisagé **des solutions au niveau national**. Ces solutions très difficiles à mettre en œuvre pourraient être les suivantes pour mettre fin à l'hypocrisie existante concernant les collectivités locales :

Responsabiliser les élus avec des responsabilités financières en cas de mauvaise gestion.

Les responsabilités financières pourraient être mesurés au travers des ratios obligatoires dans un budget. « *Un ratio est un rapport significatif entre deux données caractéristiques de l'activité ou de la situation financière d'un établissement.* » (instruction n° 83-55 du 17 mars 1983, Direction de la comptabilité publique).

Les ratios obligatoires qui figurent en annexe du budget primitif sont pour les communes de 3 500 à 9 999 habitants :

- Dépenses réelles de fonctionnement/population
- Produits des impositions directes/population
- Recettes réelles de fonctionnement/population
- Dépenses d'équipement brut/population
- Encours de la dette/population
- Dotation globale de fonctionnement/population

Avec en plus pour les communes de 10 000 habitants et plus :

- Dépenses de personnel/dépenses réelles de fonctionnement
- Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal
- Dépenses d'équipement brut/recettes réelles de fonctionnement
- Annuité de la dette (intérêts à verser + capital à rembourser) de la dette/recettes réelles

de fonctionnement (critère de bonne gestion : l'annuité ne doit pas dépasser 20 % des recettes de fonctionnement)

De plus, la direction de la comptabilité publique a instauré un dispositif de suivi de la situation financières de communes reposant sur l'analyse de comptes de gestion des comptables publics et utilisant 4 ratios :

Marge d'autofinancement courant

Ce ratio correspond aux charges de fonctionnement plus le remboursement de la dette) divisées par les produits de fonctionnement.

Le seuil d'alerte est fixé à 1 pendant 2 exercices successifs. **Le ratio doit donc être inférieur à 1.**

Rigidité des charges structurelles

Ce ratio correspond aux frais de personnel plus annuité de la dette divisés par les produits de fonctionnement.

Le seuil d'alerte est fixé à **0.37** pour les communes de **moins de 2 000 habitants**, **1.8** pour les communes de **2 000 à 5 000 habitants** et **1.6** pour les communes de plus de **5 000 habitants**.

Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal

Ce ratio correspond au produit des impôts locaux mis en recouvrement divisé par les produits des bases communales affectés des taux moyens nationaux.

Le seuil d'alerte est fixé à 1. **Le ratio doit donc être inférieur à 1.**

Niveau d'endettement

Ce ratio correspond à l'encours de la dette à la clôture de l'exercice divisé par les produits de fonctionnement.

Le seuil d'alerte est fixé à **2** pour les communes de **moins de 2 000 habitants**, **1.8** pour les communes de **2 000 à 5 000 habitants** et **1.6** pour les communes de plus de **5 000 habitants**.

Le tableau ci-après synthétise les ratios de mesure de la situation financières des communes :

Tableau 32 : ratios de mesure de la situation financière des communes

Ratios	Définition	Seuils d'alerte
Marge d'autofinancement courant	(Charges de fonctionnement + remboursement de la dette) / produits de fonctionnement	1 pendant 2 exercices successifs
Rigidité des charges structurelles	(Frais de personnel + annuité de la dette) / produits de fonctionnement	0,37 < 2 000 habitants 1,8 de 2 000 à 5 000 habitants 1,6 > 5 000 habitants
Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal	Produit des impôts locaux mis en recouvrement / produits des bases communales affectés des taux moyens nationaux	1 au cours de l'exercice considéré
Niveau d'endettement	Encours de la dette à la clôture de l'exercice / produits de fonctionnement	2 < 2 000 habitants 1,8 de 2 000 à 5 000 habitants 1,6 > 5 000 habitants

Les communes cumulant les 4 seuils d'alerte sont considérées comme connaissant une situation financière très dégradée. Celles-cumulant 3 seuils sur 4 sont dans une situation financière critique.

L'ensemble de ces ratios permet d'avoir une vision correcte de la situation financière d'une commune et de mesurer l'éventuelle dégradation de celle-ci à l'issue du mandat. **En fonction de la mesure de cette dégradation, les principaux élus (maire, premier adjoint, adjoint aux finances, adjoint au personnel...) qui ont une réelle influence sur les finances et le fonctionnement de la collectivité, pourraient se voir sanctionnés par la récupération des indemnités perçues durant le mandat.**

Cette mesure permettrait de responsabiliser les élus et les obligerait, peut-être, à tenir compte de l'avis des experts et à mettre en place des cadres compétents.

Acter le fait que les cadres en poste de direction n'exercent pas leur leadership d'expertise et sont soumis à l'exécutif.

Pour cela 2 solutions semblent envisageables :

1. Dans les communes de plus de 10 000 habitants (strate dans laquelle peuvent être créés des postes d'attachés principaux ou attachés hors classe) les directeurs de services seraient détachés sur des **emplois fonctionnels** comme les directeurs généraux des services ou les directeurs généraux adjoints avec des grilles indiciaires spécifiques permettant des augmentations liées à la précarité du poste.

« Les emplois fonctionnels sont des emplois administratifs et techniques de direction qui permettent à l'autorité territoriale de confier la direction et l'organisation des services à un agent avec lequel elle entretient un lien de confiance. (...) Ces emplois sont créés dans des collectivités territoriales et des établissements répondant à des conditions de seuil démographique. »⁵⁴

2. Dans ces mêmes communes de plus de 10 000 habitants les directeurs de services seraient détachés sur des contrats du même type que les emplois de cabinet et donc liées au maire et à la durée de son mandat. Ce type de contrat se terminant automatiquement à la fin du mandat du maire, permettrait ainsi au successeur de choisir ses directeurs (Spoils System⁵⁵).

« L'accomplissement des projets du mandat implique de s'entourer de collaborateurs directs dont l'activité consistera soit à conseiller l'autorité territoriale dans le champ de l'action politique (collaborateur de cabinet). (...) Il s'agit d'un emploi discrétionnaire. Les collaborateurs de cabinet sont recrutés par la voie de détachement (fonctionnaire) ou pour certains d'entre eux par la voie contractuelle. »⁵⁶

L'une ou l'autre de ces solutions acterait clairement le fait que les directeurs en poste sont choisis par l'exécutif sur des critères qui ne sont pas nécessairement la compétence ou l'adéquation au poste.

⁵⁴ www.cdg45.fr

⁵⁵ Le **système des dépouilles** (Spoils System) est un principe selon lequel un nouveau gouvernement, devant pouvoir compter sur la loyauté partisane des fonctionnaires, substitue des fidèles à ceux qui sont en place. Il est mis en place aux États-Unis sous la présidence d'Andrew Jackson (1829–1837) qui, après son élection, remplace la quasi-totalité des membres de l'administration fédérale. Il considère en effet que le peuple donne mandat au gagnant pour choisir les fonctionnaires dans ses rangs. De plus, il croit que le service public ne doit pas être réservé à une élite mais accessible à tous. (wikipédia)

⁵⁶ Article 110 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 et article 110-1 à la loi 84-53 rajouté par la loi du La loi 2012-347 du 12 mars 2012v c

Les solutions préconisées au niveau national semblent très difficiles à mettre en œuvre car si les élus peuvent être poursuivis pour des délits tels que corruption, prise illégale d'intérêt, etc, (cela reste relativement rare), il semble difficile d'envisager que les parlementaires acceptent de responsabiliser pécuniairement leurs collègues élus communaux. De plus, il ne faut pas oublier que ces élus sont les grands électeurs des élections sénatoriales.

Concernant les fonctionnaires, modifier le statut des directeurs risque de provoquer la colère des syndicats qui sont farouchement opposés à la modification du statut de la fonction publique.

Une adaptation au niveau national afin de réduire les tensions de rôle étant difficilement envisageable, il reste néanmoins la possibilité d'agir au niveau local.

Nous développerons les prescriptions et leurs effets afin de réduire les tensions de rôle à mettre en œuvre en parallèle à la mise en place d'un management « Horivert ». Ces prescriptions adaptées à la fonction Publique Territoriale pourraient permettre d'amplifier les résultats obtenus avec le processus « Horivert ».

Solutions à court terme (3 mois à 1 an)

1-Mettre en place d'un livret d'accueil et d'une journée d'intégration

Cette solution permettrait une réduction des tensions de rôle liées aux variables relationnelles et environnementales, une clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance. La journée et un livret d'accueil semblent être un minimum afin que les nouveaux arrivants s'intègrent dans la collectivité et perçoivent rapidement les tenants et les aboutissants de leurs fonctions ainsi que le rôle de chacun. Cette solution est très facile à mettre en œuvre mais nécessite une volonté politique. La mise en place d'un comité de pilotage dans le processus « Horivert » clarifierait le rôle de l'encadrement supérieur et de la gouvernance.

2-Mettre en place des fiches de postes ou fiches métiers

Cette solution permettrait une réduction des tensions de rôle liées aux variables personnelles organisationnelles, et environnementales. Cela permettrait la mise en œuvre d'un système de GRH rénové, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des

cadres territoriaux, et une clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance. Les fiches de postes garantissent la connaissance par les cadres de leur rôle et des attendus de leur fonction. Cette préconisation va de pair avec la cartographie des compétences (visualisation des compétences disponibles au sein d'une équipe) qui est un outil de l'axe outils de gestion du management « Horivert »

3-Former les managers fonctionnels à la définition d'objectifs et à la mise en place d'indicateurs cohérents pour les évaluations

Cette solution permettrait une réduction des tensions de rôle liées aux variables personnelles, organisationnelles et environnementales ainsi qu'une clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance. Cela permettrait la mise en œuvre d'un système de GRH rénové, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux et la participation des cadres au processus décisionnel afin d'améliorer l'articulation entre leadership politique et leadership d'expertise (gouvernance partenariale). La mise en place d'objectifs et d'indicateurs permet de mesurer les résultats des cadres et ainsi évaluer leur compétence, à la condition que les objectifs et les indicateurs aient été correctement choisis. Cette préconisation est contenue dans les 3 axes du management « Horivert ».

4-Former les managers fonctionnels au leadership

Cette solution permettrait une réduction des tensions de rôle liées aux variables personnelles, organisationnelles et environnementales et relationnelles, une clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance, et une participation des cadres au processus décisionnel afin d'améliorer l'articulation entre leadership politique et leadership d'expertise (gouvernance partagée). De plus, cela redonnerait aux cadres la possibilité de dire non en leur insufflant une certaine dose de courage et surtout en leur rappelant qu'ils sont là pour conseiller et protéger les élus, mais aussi que leur responsabilité pourrait être engagée. Cette solution pourrait faire évoluer les cadres en compétence et uniformiser le management de la collectivité. Le décroisement des personnes et des liens hiérarchiques favorisé par le management « horivert » permettrait une autonomie plus importante de l'encadrement et permettra à l'encadrement supérieur et intermédiaire de dire « non » lorsque cela sera nécessaire.

Le tableau ci-après reprend les prescriptions à court terme.

Tableau 33 : synthèse des prescriptions à court terme

Prescriptions	Effets
Solutions à court terme (3 mois à 1 an)	
<p>1-Mettre en place un livret d'accueil et une journée d'intégration</p>	<p>Réduction des tensions de rôle liées au variables relationnelles et environnementales.</p> <p>Clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance.</p> <p>Cela semble être un minimum afin que les nouveaux arrivants s'intègrent dans la collectivité et perçoivent rapidement les tenants et les aboutissants de leurs fonctions ainsi que le rôle de chacun. Cette solution est très facile à mettre en œuvre mais nécessite une volonté politique.</p> <p>La mise en place d'un comité de pilotage dans le processus « Horivert » clarifie le rôle de l'encadrement supérieur et de la gouvernance.</p>
<p>2-Mettre en place des fiches de postes ou fiches métiers</p>	<p>Réduction des tensions de rôle liées au variables personnelles organisationnelle, et environnementales.</p> <p>Mise en place d'un système de GRH rénové, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux.</p> <p>Clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance.</p> <p>Les fiches de postes garantissent la connaissance par les cadres de leur rôle et des attendus de leur fonction.</p>

	<p>Cette préconisation va de pair avec la cartographie des compétences (visualisation des compétences disponibles au sein d'une équipe) qui est un outil de l'axe outils de gestion du management « Horivert »</p>
<p>3-Former les managers fonctionnels à la définition d'objectifs et à la mise en place d'indicateurs cohérents pour les évaluations</p>	<p>Réduction des tensions de rôle liées aux variables personnelles, organisationnelles et environnementales.</p> <p>Clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance.</p> <p>Mise en place d'un système de GRH rénové, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux.</p> <p>Participation des cadres au processus décisionnel afin d'améliorer l'articulation entre leadership politique et leadership d'expertise (gouvernance partenariale).</p> <p>La mise en place d'objectifs et d'indicateurs permet de mesurer les résultats des cadres et ainsi évaluer leur compétence, à la condition que les objectifs et les indicateurs aient été correctement choisis.</p> <p>Cette préconisation est contenue dans les 3 axes du management « Horivert »</p>
<p>4-Former les managers fonctionnels au leadership, leur rappeler leur rôle</p>	<p>Réduction des tensions de rôle liées aux variables personnelles, organisationnelles et environnementales et relationnelles.</p> <p>Clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance.</p> <p>Participation des cadres au processus décisionnel afin d'améliorer l'articulation entre leadership politique et leadership d'expertise (gouvernance partagée).</p> <p>Redonner aux cadres la possibilité de dire non en leur insufflant une certaine dose de courage et surtout en</p>

	<p>leur rappelant qu'ils sont là pour conseiller et protéger les élus, mais aussi que leur responsabilité pourrait être engagée.</p> <p>Faire évoluer les cadres en compétence.</p> <p>Uniformiser le management de la collectivité.</p> <p>Le décloisonnement des personnes et des liens hiérarchiques favorisé par le management « horivert » permettra une autonomie plus importante de l'encadrement et permettra à l'encadrement supérieur et intermédiaire de dire « non » lorsque cela sera nécessaire.</p>
--	--

Le tableau ci-dessous nous permet d'évaluer l'influence des propositions sur la baisse des coûts cachés avec des items allant de 1 à 5, 1 signifiant très faible et 5 signifiant très forte.

Tableau 34 : impact économique des préconisations

Propositions	Influence à la baisse des coûts cachés (organisation)					Influence à la baisse des coûts cachés (encadrement/personnel)				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
1-Mettre en place d'un livret d'accueil et d'une journée d'intégration	X					X				
2-Mettre en place des fiches de postes ou fiches métiers		X						X		
3-Former les cadres dans la définition d'objectifs et dans la mise en place d'indicateurs cohérents pour les évaluations				X			X			
4- Former les cadres au leadership, leur rappeler leur rôle				X				X		

Solutions à moyen terme (1 à 3 ans)

5-Mettre en place une cotation des postes

Cette solution permettrait une réduction des tensions de rôle liées aux variables relationnelles, organisationnelles environnementales et personnelles. Cela permettrait la mise en œuvre d'un système de GRH rénové, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux une clarification du rôle et des responsabilités des cadres

territoriaux dans la gouvernance et l'identification du niveau de responsabilité du poste et son importance dans l'organisation.

6-Redéfinir le régime indemnitaire, le mettre en cohérence avec l'organigramme et l'appliquer

Cette solution permettrait une réduction des tensions de rôle liées aux variables relationnelles, organisationnelles environnementales et personnelles. Cela permettrait la mise en œuvre d'un système de GRH rénové, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux et une clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance. Le régime indemnitaire, clairement défini, devra être en cohérence avec une cotation des postes et permettre de récompenser les responsabilités des cadres. Ce régime indemnitaire ne doit pas être sujet à interprétation.

7-Mettre en place des critères objectifs dans le cadre des promotions internes

Cette solution permettrait une réduction des tensions de rôle liées aux variables relationnelles, organisationnelles environnementales et personnelles. Cela permettrait la mise en œuvre d'un système de GRH rénové, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux. Cela permettra de mettre fin au copinage et au clientélisme grâce à des critères objectifs pour les promotions et une réelle évaluation et prise en compte des compétences. Il semble difficilement acceptable pour les agents de la collectivité, de voir des personnes recrutées à l'origine sans concours sur des postes de catégories C, parvenir par le biais de deux ou trois promotions internes, à être nommées statutairement sur des postes de catégorie A+. La cartographie des compétences (visualisation des compétences disponibles au sein d'une équipe) du management « Horivert » combiné à un groupe de pilotage et l'élaboration d'une véritable stratégie devraient permettre la mise en place de cette préconisation

8-Rétablir un véritable dialogue constructif avec les partenaires sociaux

Cette solution permettrait une réduction des tensions de rôle liées aux variables relationnelles, environnementales et personnelles. Cela permettrait la mise en œuvre d'un système de GRH

renové, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux.

9-Utiliser les ressources internes pour la formation

Cette solution permettrait une réduction des tensions de rôle liées aux variables organisationnelles et personnelles. Cela permettrait la mise en œuvre d'un système de GRH renové, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux, la clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance, la reconnaître les compétences des cadres, la valoriser des cadres et l'uniformisation du management de la collectivité

Le tableau ci-après synthétise les prescriptions à moyen terme

Tableau 35 : synthèse des prescriptions à moyen terme

Prescriptions	Effets
Solutions à moyen terme (1 à 3 ans)	
<p>5-Mettre en place une cotation des postes</p>	<p>Réduction des tensions de rôle liées aux variables relationnelles, organisationnelles environnementales et personnelles.</p> <p>Mise en place d'un système de GRH renouvelé, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux.</p> <p>Clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance.</p> <p>Identifier le niveau de responsabilité du poste et son importance dans l'organisation.</p>
<p>6-Redéfinir le régime indemnitaire, le mettre en cohérence avec l'organigramme et l'appliquer</p>	<p>Réduction des tensions de rôle liées aux variables relationnelles, organisationnelles environnementales et personnelles.</p> <p>Mise en place d'un système de GRH renouvelé, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux.</p> <p>Clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance.</p> <p>Le régime indemnitaire, clairement défini, doit être en cohérence avec une cotation des postes et permettre de récompenser les responsabilités des cadres.</p> <p>Ce régime indemnitaire ne doit pas être sujet à interprétation.</p>

<p>7-Mettre en place des critères objectifs dans le cadre des promotions internes</p>	<p>Réduction des tensions de rôle liées aux variables relationnelles, organisationnelles environnementales et personnelles.</p> <p>Diminution du copinage et du clientélisme, reconnaissance de l'investissement des personnel et amélioration de la QVCT.</p>
<p>8-Rétablir un véritable dialogue constructif avec les partenaires sociaux</p>	<p>Réduction des tensions de rôle liées aux variables relationnelles, environnementales et personnelles.</p> <p>Mise en place d'un système de GRH rénové, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux.</p>
<p>9-Utiliser les ressources internes pour la formation</p>	<p>Réduction des tensions de rôle liées aux variables organisationnelles et personnelles.</p> <p>Mise en place d'un système de GRH rénové, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux.</p> <p>Clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance.</p> <p>Reconnaître les compétences des cadres.</p> <p>Valoriser les cadres.</p> <p>Uniformiser le management de la collectivité</p>

Le tableau ci-après nous permet d'évaluer l'influence des propositions sur la baisse des coûts cachés avec des items allant de 1 à 5, 1 signifiant très faible et 5 signifiant très forte.

Tableau 36 : impact économique des préconisations

Propositions	Influence à la baisse des coûts cachés (organisation)					Influence à la baisse des coûts cachés (encadrement/personnel)				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
5-Mettre en place une cotation des postes		X					X			
6-Redéfinir le régime indemnitaire, le mettre en cohérence avec l'organigramme et l'appliquer		X						X		
7-Mettre en place des critères objectifs dans le cadre des promotions internes		X							X	
8-Rétablir un véritable dialogue constructif avec les partenaires sociaux		X					X			
9-Utiliser les ressources internes pour la formation	X						X			

Solutions à long terme (3 à 6 ans – durée d'un mandat électoral)

10-Respecter les textes réglementaires

Cette solution permettrait une réduction des tensions de rôle liées aux variables relationnelles, environnementales, organisationnelles et personnelles.

Cela permettrait la mise en œuvre d'un système de GRH rénové, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux, la clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance. Tout cela pourrait fonctionner à condition de respecter le régime indemnitaire voté, de respecter les textes pour attribuer des bonifications indiciaires, de respecter les textes pour intégrer des contractuels sur des postes de cadres statutaires (**La loi du 12 mars 2012, dite "loi Sauvadet"**), et de respecter les textes réglementaires pour les promotions internes ou l'attribution de postes ne correspondant aux niveaux des agents nommés.

11-Reconsidérer la fonction Ressources Humaines et reconnaître sa fonction transversale

Cette solution permettrait une réduction des tensions de rôle liées aux variables relationnelles, organisationnelles et personnelles. Cela permettrait la mise en œuvre d'un système de GRH rénové, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux. Pour reconsidérer la fonction RH, il conviendra de modifier totalement son fonctionnement et donner un vrai pouvoir au directeur des ressources humaines (qui devra

véritablement être compétent) afin qu'il recrute ou réorganise en fonction des compétences et des besoins et non pas en fonction de copinage ou de clientélisme.

12-Mettre en place un plan de mutation interne et une véritable gestion des emplois et des compétences (GPEC)

Cette solution permettrait une réduction des tensions de rôle liées aux variables organisationnelles et personnelles. Cela permettrait la mise en œuvre d'un système de GRH renouvelé, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux, la clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance. Cette gestion permettrait d'éviter d'avoir des chaises musicales, de déshabiller Pierre pour habiller Paul et aussi d'éviter les pressions des agents qui utilisent la maladie pour obtenir un changement de service car ils refusent de respecter les consignes de leurs supérieurs.

13-Professionnaliser les recrutements et mettre en place un collège d'experts pour les recrutements de cat A ou cadres dirigeants

Cette solution permettrait une réduction des tensions de rôle liées aux variables relationnelles, environnementales, organisationnelles et personnelles.

Cela permettrait la mise en œuvre d'un système de GRH renouvelé, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux, la clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance. Cela permettra un véritable recrutement en fonction des compétences pour les postes vacants et évitera le copinage et le clientélisme ainsi que les erreurs de casting. L'utilisation des outils de gestion du management « Horivert » combiné à une volonté politique et un fonctionnement efficace du groupe de pilotage devraient permettre d'atteindre cet objectif.

14-Associer l'encadrement supérieur à la définition de la politique RH

Cette solution permettrait une réduction des tensions de rôle liées aux variables relationnelles, environnementales, organisationnelles et personnelles. Cela permettrait la mise en œuvre d'un système de GRH renouvelé, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux. Une participation de l'encadrement au processus décisionnel permettrait d'améliorer l'articulation entre leadership politique et leadership

d'expertise (gouvernance partenariale). Le processus « Horivert » correspond à cette préconisation.

15-Mettre en place des séminaires pour les managers fonctionnels afin d'harmoniser les pratiques

Cette solution permettrait une réduction des tensions de rôle liées aux variables personnelles et environnementales. Cela permettrait la mise en œuvre d'un système de GRH rénové, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux, la clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance. Une participation de l'encadrement au processus décisionnel permettrait d'améliorer l'articulation entre leadership politique et leadership d'expertise (gouvernance partenariale).

16-Mettre en place des séminaires annuels ou semestriels entre les élus et les cadres afin de clarifier les rôles et régler les problèmes

Cette solution permettrait une réduction des tensions de rôle liées aux variables personnelles et environnementales. Cela permettrait la mise en œuvre d'un système de GRH rénové, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux, la clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance. Une participation de l'encadrement au processus décisionnel permettrait d'améliorer l'articulation entre leadership politique et leadership d'expertise (gouvernance partenariale).

17-Mettre en place des réunions régulières entre les managers fonctionnels et les élus en charge des délégations

Cette solution permettrait une réduction des tensions de rôle liées aux variables personnelles et environnementales. Cela permettrait la mise en œuvre d'un système de GRH rénové, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux, la clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance. Une participation de l'encadrement au processus décisionnel permettrait d'améliorer l'articulation entre leadership politique et leadership d'expertise (gouvernance partenariale).

Le tableau ci-après synthétise les prescriptions à long terme

Tableau 37 : synthèse des prescriptions à long terme

Prescriptions	Effets
Solutions à long terme (3 à 6 ans – durée d'un mandat électoral)	
<p>10-Respecter les textes réglementaires</p>	<p>Réduction des tensions de rôle liées aux variables relationnelles, environnementales, organisationnelles et personnelles.</p> <p>Mise en place d'un système de GRH rénové, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux.</p> <p>Clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance.</p> <p>Respecter le régime indemnitaire voté.</p> <p>Respecter les textes pour attribuer des bonifications indiciaires.</p> <p>Respecter les textes pour intégrer des contractuels sur des postes de cadres statutaires (La loi du 12 mars 2012, dite "loi Sauvadet").</p> <p>Respecter les textes réglementaires pour les promotions internes ou l'attribution de postes ne correspondant aux niveaux des agents nommés.</p>
<p>11-Reconsidérer la fonction Ressources Humaines et reconnaître sa fonction transversale</p>	<p>Réduction des tensions de rôle liées aux variables relationnelles, organisationnelles et personnelles.</p> <p>Mise en place d'un système de GRH rénové, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux.</p> <p>Pour reconsidérer la fonction RH, il conviendra de modifier totalement son fonctionnement et donner un</p>

	<p>vrai pouvoir au directeur des ressources humaines (qui devra véritablement être compétent) afin qu'il recrute ou réorganise en fonction des compétences et des besoins et non pas en fonction de copinage ou de clientélisme.</p>
<p>12-Mettre en place un plan de mutation interne et une véritable gestion des emplois et des compétences (GPEC)</p>	<p>Réduction des tensions de rôle liées aux variables organisationnelles et personnelles.</p> <p>Mise en place d'un système de GRH rénové, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux.</p> <p>Clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance</p> <p>Cette gestion permettra d'éviter d'avoir des chaises musicales, de déshabiller Pierre pour habiller Paul et aussi d'éviter les pressions des agents qui utilisent la maladie pour obtenir un changement de service car ils refusent de respecter les consignes de leurs supérieurs.</p>
<p>13-Professionnaliser les recrutements et mettre en place un collège d'experts pour les recrutements de cat A ou cadres dirigeants</p>	<p>Réduction des tensions de rôle liées aux variables relationnelles, environnementales, organisationnelles et personnelles.</p> <p>Mise en place d'un système de GRH rénové, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux.</p> <p>Clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance.</p> <p>Cela permettra un véritable recrutement en fonction des compétences pour les postes vacants et évitera le copinage et le clientélisme ainsi que les erreurs de casting.</p> <p>L'utilisation des outils de gestion du management « Horivert » combiné à une volonté politique et un</p>

	<p>fonctionnement efficace du groupe de pilotage devraient permettre d'atteindre cet objectif.</p>
<p>14-Associier l'encadrement supérieur à la définition de la politique RH</p>	<p>Réduction des tensions de rôle liées aux variables relationnelles, environnementales, organisationnelles et personnelles.</p> <p>Mise en place d'un système de GRH rénové, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux.</p> <p>Participation des cadres au processus décisionnel afin d'améliorer l'articulation entre leadership politique et leadership d'expertise (gouvernance partenariale).</p> <p>Le processus « Horivert » correspond à cette préconisation.</p>
<p>15-Mettre en place des séminaires pour les cadres afin d'harmoniser les pratiques</p>	<p>Réduction des tensions de rôle liées aux variables personnelles et environnementales.</p> <p>Mise en place d'un système de GRH rénové, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux.</p> <p>Clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance.</p> <p>Participation des cadres au processus décisionnel afin d'améliorer l'articulation entre leadership politique et leadership d'expertise (gouvernance partagée).</p> <p>Harmonisation des pratiques et communication améliorée favorisant la transversalité et une diminution des coûts cachés.</p>
<p>16-Mettre en place des séminaires annuels ou semestriels entre les élus et les cadres afin de clarifier les rôles et régler les problèmes</p>	<p>Réduction des tensions de rôle liées aux variables personnelles relationnelles et environnementales.</p> <p>Clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance.</p>

	Participation des cadres au processus décisionnel afin d'améliorer l'articulation entre leadership politique et leadership d'expertise (gouvernance partenariale).
17-Mettre en place des réunions régulières entre les cadres et les élus en charge des délégations	Réduction des tensions de rôle liées aux variables personnelles relationnelles et environnementales. Clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance. Participation des cadres au processus décisionnel afin d'améliorer l'articulation entre leadership politique et leadership d'expertise (gouvernance partenariale).

Le tableau ci-dessous nous permet d'évaluer l'influence des propositions sur la baisse des coûts cachés avec des items allant de 1 à 5, 1 signifiant très faible et 5 signifiant très forte.

Tableau 38 : impact économique des préconisations

Propositions	Influence à la baisse des coûts cachés (organisation)					Influence à la baisse des coûts cachés (encadrement/personnel)				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
10-Respecter les textes réglementaires			X					X		
11-Reconsidérer la fonction Ressources Humaines et reconnaître sa fonction transversale		X							X	
12-Mettre en place un plan de mutation interne et une véritable gestion des emplois et des compétences (GPEC)		X							X	
13-Professionnaliser les recrutements et mettre en place un collège d'experts pour les recrutements de cat A ou cadres dirigeants				X					X	
14-Associer l'encadrement supérieur à la définition de la politique RH		X					X			
15-Mettre en place des séminaires pour les cadres afin d'harmoniser les pratiques			X				X			
16-Mettre en place des séminaires annuels ou semestriels entre les élus et les cadres afin de clarifier les rôles et régler les problèmes			X				X			
17-Mettre en place des réunions régulières entre les cadres et les élus en charge des délégations		X				X				

Solutions envisageables mais difficiles à mettre en œuvre sans volonté politique

18-Accompagner le Directeur Général des Services

Un Directeur Général des Services (DGS) avec un véritable leadership pourrait très certainement faire diminuer les tensions de rôle liées aux variables organisationnelles. Pour cela, il conviendrait d'accompagner le DGS et lui permettre d'accéder à des formations, notamment en management. La mise en place de coaching pourrait faciliter l'émergence de qualités managériale et lui faire prendre conscience de son rôle essentiel dans l'organisation et surtout dans la gouvernance. Sa montée en compétences, dans de nombreux domaines, comme la gestion des ressources humaines, accentuerait la transformation de la collectivité et favoriserait potentiellement une amélioration de la QVCT et par ricochet une diminution probable des arrêts maladie. Cette solution permettrait une réduction des tensions de rôle liées aux variables personnelles et environnementales. Cela permettrait la mise en œuvre d'un système de GRH rénové, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux, la clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance. Une participation de l'encadrement au processus décisionnel permettrait d'améliorer l'articulation entre leadership politique et leadership d'expertise (gouvernance partenariale). Dans la collectivité étudiée, le DGS est partie à la retraite et a été remplacé par un cadre qui à la suite de la réussite à un concours est parti quinze mois en formation, laissant la collectivité aux mains de deux directrices générales adjointes qui étaient quelques années auparavant des agents de catégorie B et sans aucune expérience d'un poste de direction de ce niveau. Il a été constaté que ces deux directrices générales adjointes ne semblaient pas avoir les compétences adaptées aux postes occupés. Et dans ce cas particulier, un accompagnement et un coaching par un professionnel expérimenté aurait pu avoir un effet bénéfique.

19- Former le directeur de cabinet pour l'acquisition de nouvelles compétences

Cette solution permettrait une réduction des tensions de rôle liées aux variables organisationnelles et environnementales.

La mise en place d'une personne ancien agent de catégorie C, sans aucune connaissance de la fonction publique territoriale, ni compétences techniques ou financières perturbe le fonctionnement de la commune et amplifie les tensions de rôle. La recherche de compétences

et d'expérience doit être essentielle dans ce type de recrutement. La personne recrutée sur ce poste constitue le cas typique de recrutement par copinage. En revanche, ce poste étant discrétionnaire il semble difficile d'éviter cela.

20-Diminuer les effectifs de la ville et utiliser pleinement l'organigramme de la collectivité

Cette solution permettrait une réduction des tensions de rôle liées aux variables organisationnelles, relationnelles, personnelles et environnementales. Cela permettrait une clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance. Une participation de l'encadrement au processus décisionnel permettrait d'améliorer l'articulation entre leadership politique et leadership d'expertise (gouvernance partenariale). Cela va de pair avec la mise en place d'un système de GRH renouvelé, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux et une utilisation des compétences recensées et entraînant une réduction des coûts cachés.

21-Diminuer l'influence des réseaux

Cette solution permettrait une réduction des tensions de rôle liées aux variables personnelles, relationnelles et environnementales. Cela permettrait la mise en œuvre d'un système de GRH renouvelé, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux, la clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance. Une participation de l'encadrement au processus décisionnel permettrait d'améliorer l'articulation entre leadership politique et leadership d'expertise (gouvernance partenariale). Cela semble très difficile à mettre en œuvre mais il est vrai que la limitation de l'influence de réseaux permettrait peut-être de diminuer la masse salariale, faciliter le rôle des cadres dans la gestion et le recrutement du personnel et redonner à la direction des ressources humaines un rôle qu'elle a perdu.

La mise en place du management « Horivert » devrait permettre de mettre fin à cette influence si le groupe de pilotage remplit pleinement son rôle et qu'une véritable stratégie de réduction des coûts cachés existe.

22-Positionner le Maire de la collectivité comme le garant du rôle des élus et des managers fonctionnels

Cette solution permettrait une réduction des tensions de rôle liées aux variables organisationnelles, relationnelles, personnelles et environnementales.

Cela permettrait une clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance. Une participation de l'encadrement au processus décisionnel permettrait d'améliorer l'articulation entre leadership politique et leadership d'expertise (gouvernance partenariale).

Le tableau ci-après synthétise les solutions envisageables mais difficiles à mettre en œuvre sans volonté politique

Tableau 39 : synthèse des prescriptions envisageables mais difficiles à mettre en œuvre sans volonté politique

Solutions envisageables mais difficiles à mettre en œuvre sans volonté politique	
18-Accompagner le DGS	<p>Un DGS avec un véritable leadership pourrait très certainement faire diminuer les tensions de rôle liées aux variables organisationnelles.</p> <p>Réduction des tensions de rôle liées aux variables personnelles et environnementales.</p> <p>Mise en place d'un système de GRH rénové, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux.</p> <p>Clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance.</p> <p>Participation des cadres au processus décisionnel afin d'améliorer l'articulation entre leadership politique et leadership d'expertise (gouvernance partagée).</p>
	Réduction des tensions de rôle liées aux variables organisationnelles et environnementales.

<p>19-former le directeur de cabinet pour l'acquisition de nouvelles compétences</p>	<p>La mise en place d'une personne ancien agent de catégorie C, sans aucune connaissance de la fonction publique territoriale, ni compétences techniques ou financières perturbe le fonctionnement de la commune et amplifie les tensions de rôle.</p> <p>La recherche de compétences et d'expérience doit être essentielle dans ce type de recrutement.</p> <p>La personne recrutée sur ce poste constitue le cas typique de recrutement par copinage.</p> <p>En revanche, ce poste étant discrétionnaire il semble difficile d'éviter cela.</p>
<p>20-Diminuer les effectifs de la ville et utiliser pleinement l'organigramme de la collectivité</p>	<p>Réduction des tensions de rôle liées aux variables organisationnelles, relationnelles, personnelles et environnementales.</p> <p>Clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance.</p> <p>Participation des cadres au processus décisionnel afin d'améliorer l'articulation entre leadership politique et leadership d'expertise (gouvernance partagée).</p> <p>Cela va de pair avec la mise en place d'un système de GRH rénové, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux.</p> <p>Utilisation des compétences recensées et réduction des coûts cachés.</p>
<p>21-Diminuer l'influence des élus et des parties prenantes externes</p>	<p>Réduction des tensions de rôle liées aux variables personnelles, relationnelles et environnementales.</p> <p>Mise en place d'un système de GRH rénové, garantissant une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux.</p> <p>Clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance.</p>

	<p>Participation des cadres au processus décisionnel afin d'améliorer l'articulation entre leadership politique et leadership d'expertise (gouvernance partagée).</p> <p>Cela semble très difficile à mettre en œuvre car le clientélisme semble être très fortement lié au politique. Il est vrai que l'arrêt du clientélisme permettrait peut-être de diminuer la masse salariale, faciliter le rôle des cadres dans la gestion et le recrutement du personnel et redonner à la direction des ressources humaines un rôle qu'elle a perdu.</p> <p>La mise en place du management « Horivert » devrait permettre de limiter l'influence des parties prenantes si le groupe de pilotage remplit pleinement son rôle et qu'une véritable stratégie de réduction des coûts cachés existe.</p>
<p>22-Positionner le Maire de la collectivité comme le garant du rôle des élus et des cadres</p>	<p>Réduction des tensions de rôle liées aux variables organisationnelles, relationnelles, personnelles et environnementales.</p> <p>Clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance.</p> <p>Participation des cadres au processus décisionnel afin d'améliorer l'articulation entre leadership politique et leadership d'expertise (gouvernance partenariale).</p>

Le tableau ci-après nous permet d'évaluer l'influence des propositions sur la baisse des coûts cachés avec des items allant de 1 à 5, 1 signifiant très faible et 5 signifiant très forte.

Tableau 40 : impact économique des préconisations

Propositions	Influence à la baisse des coûts cachés (organisation)					Influence à la baisse des coûts cachés (encadrement/personnel)				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
18-Accompagner le DGS				X				X		
19-Former le directeur de cabinet pour l'acquisition de nouvelles compétences				X			X			
20-Diminuer les effectifs de la ville et utiliser pleinement l'organigramme de la collectivité										X
21-Diminuer le clientélisme					X				X	
22-Positionner le Maire de la collectivité comme le garant du rôle des élus et des cadres			X			X				

La mise en place du processus « Horivert » et de certaines préconisations s'orientant vers une gouvernance partenariale, pourront avoir un effet positif et diminuer les tensions, réduisant ainsi les dysfonctionnements et les coûts cachés.

La variation des tensions de rôle pourra se mesurer à l'aide des indicateurs repris dans le tableau ci-dessous, une variation à la baisse des indicateurs indiquant une baisse des tensions de rôle.

Tableaux 41 : variation des indicateurs de tension de rôle de 2013 à 2021

	2013	2015	2017	2019	2021
Maladie/jours (Longue maladie et longue durée compris)	20 130,5	19 577,5	22 714,5	27 203,5	24 992
Maladie/taux d'absentéisme (hors AT)	6,13 %	6,67 %	7,4 %	8,46 %	7,90 % ⁵⁷
Accident de travail/ jours	4 410	2 628,5	3 896	4 681	3 464
AT/taux absentéisme	1,34 %	0,88 %	1,27 %	1,46 %	1,09 %
Taux de rotation collectivité	-	-	5,48 %	3,93 %	9,6 %
Taux de rotation encadrement (cadres A)	-	-	15,15 % ⁵⁸	2,85 % ⁵⁹	19,46 % ⁶⁰
% + de 50 ans	44,87 %	47,99 %	50,72 %	51,61 %	53 %

⁵⁷ Les taux d'absentéisme ont été calculé pour toutes les années en appliquant la formule suivante : nbre de jours d'arrêt X 100 / nbre d'agents (titulaires et contractuels sur emplois permanents) X 365

⁵⁸ 5 départs pour 33 agents de catégories A toutes filières confondues. Cela représente 10 % des départs de la collectivité

⁵⁹ 1 départ pour 35 agents de catégories A toutes filières confondues. Cela représente 2,77 % des départs de la collectivité

⁶⁰ 18 départs pour 37 agents de catégories A toutes filières confondues sur 30 mois soit 7,2/an. Cela représente 16,66 % des départs de la collectivité.

Sur notre terrain de recherche, de nombreuses réponses indiquent que l'hybridation organisationnelle de la collectivité (passage d'une dualité hiérarchique à une relation tripartite avec une influence des parties prenante) combiné à une hybridation institutionnelle non-aboutie favorise les tensions de rôles et entraîne l'émergence de dysfonctionnements et donc de coûts cachés importants.

La mise en place d'un management « Horivert » pourrait permettre d'évoluer vers une gouvernance partenariale (problème d'hybridation organisationnelle résolu) et l'appropriation d'outils de management issus de nombreuses recherches-interventions qualimétriques (problème d'hybridation institutionnelle non-aboutie résolu).

L'utilisation d'indicateurs issus de la théorie socio-économique qui permettent d'évaluer les dysfonctionnements et les coûts cachés permettront de mesurer les variations des tensions de rôle pour donner suite à la mise en place de mesure correctives.

Une bonne articulation du management entre élus et managers fonctionnels permet de valider l'hypothèse prescriptive :

Une bonne articulation horizontale et verticale du management entre élus et managers fonctionnels permet de maîtriser les tensions de rôle et contribue au développement d'une gouvernance partenariale.

Section 3 Limites politiques et perspectives de la recherche en termes de formation

Dans cette section nous verrons les limites de notre recherche mais aussi les perspectives qui s'ouvrent à nous pour l'avenir.

3.1 Les limites de la recherche liées à une volonté politique

Nos recherches se sont déroulées sur une période de huit années (DBA puis PhD), parallèlement à notre activité professionnelle. Un accès facilité sur notre terrain de recherche nous a permis de recueillir un nombre conséquent de données. Cependant, il est à noter que notre travail reste incomplet dans la mesure où, bien qu'ayant traité des matériaux abondants en quantité et qualité informationnelle, les coûts cachés n'ont pas pu être évalués dans leur totalité. Néanmoins, notre approche a permis de confirmer que les coûts cachés représentent des montants très importants et que leur réduction permettrait d'augmenter l'auto-financement de la commune et de dégager des marges de manœuvre importantes en matière d'investissement.

Nous avons vu que la formation constituait une solution qui pourrait permettre de diminuer les tensions de rôle et résoudre les problèmes liés à l'hybridation organisationnelle ou institutionnelle. Néanmoins si la formation de l'encadrement et du cabinet est assurée par le CNFPT, celle-ci n'est pas obligatoire et l'encadrement n'a pas toujours conscience de son besoin de montée en compétence. Concernant les élus la formation des élus, bien que possible au travers du droit individuel à la formation des élus (DIF élus) n'est pas obligatoire et souvent occupés par des obligations professionnelles, ils ne voient pas la nécessité de se former. Quant à la mise en place de formations communes, il faudrait que les collectivités financent ces formations dispensées par des organismes agréés. Les ordonnances des 20 et 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux ont été publiées au Journal officiel les 21 et 28 janvier 2021, mais les élus n'utilisent pas leurs droits. Les collectivités territoriales ont l'obligation de former les membres de leur exécutif au cours de la première année de mandat et de mettre en place, pour toute la durée du mandat, les dispositifs nécessaires à l'exercice, par chaque élu, de son droit à la formation. Le budget prévisionnel alloué à la formation ne peut être inférieur à 2 % du montant total des indemnités de fonction maximales théoriques des membres de l'organe délibérant avec un maximum de 20 %. Si ces montants sont bien inscrits dans les budgets primitifs, ils ne sont pas nécessairement utilisés. Les élus ont aussi un droit individuel à la formation (DIFE) d'un montant de 400 €/an plafonné à 800 € (en cas de non-

utilisation), ce qui devrait les inciter à utiliser 400 €/an pendant 6 ans. Enfin, les élus peuvent bénéficier de 18 jours de formation, sur la durée du mandat, auprès de leurs employeurs. L' élu bénéficie, le cas échéant, d'un remboursement par sa collectivité des pertes de revenus subies en raison de sa participation à une formation liée à l'exercice du mandat. Le montant de ce remboursement est dans la limite de 1,5 fois la valeur horaire du SMIC par heure de formation. Il est conditionné à la présentation, par l' élu, d'un justificatif de ces pertes de revenus

De plus, bien que le maire de la commune ait autorisé notre recherche, celle-ci reste une recherche-intervention non aboutie car les préconisations n'ont pas été mise en œuvre. De plus nos conclusions semblent avoir contrarié aussi bien les élus que les managers fonctionnels.

Les résultats de notre recherche, avec nos échantillons, tendent à démontrer que le leadership exerce un ascendant sur le leadership d'expertise et que cela génère des tensions de rôle. Mais notre recherche transversale sur 8 années s'est déroulée au sein d'un collectivité dont la gouvernance, avec des élections entre-temps, n'a pas fondamentalement évoluée. Certaines questions surgissent à l'issue de cette recherche :

Un changement de gouvernance en 2020 aurait-il modifié les résultats ?

La promotion de certains cadres n'aurait-elle pas modifié leurs réponses ?

L'encadrement ne se satisfait-il pas de cette situation ?

Ce fonctionnement ne permet-il pas à certains fonctionnaires de bénéficier de carrières éclaircies qui les propulsent vers les responsabilités ?

Existe-t-il une réelle volonté de changement de la part des élus ou de l'encadrement ?

Certains membres de l'encadrement n'utilisent-ils pas les réseaux à leur profit ?

Les questions nombreuses que nous pourrions nous poser indiquent les limites de notre recherche.

Néanmoins notre étude tend à démontrer, avec des éléments qu'il nous reste encore à valider, que :

Si les tensions de rôle augmentent, les dysfonctionnements et les coûts cachés augmentent.

Notre recherche-intervention non aboutie, en l'absence de volonté pour la mise en place d'actions correctives, nous a néanmoins permis de mettre en évidence 3 variables explicatives

supplémentaires des tensions de rôle ainsi que le rôle de la gouvernance et la non-appropriation des outils issus du privé par l'encadrement dans l'émergence des tensions de rôle.

Ces 3 variables sont :

- Variable organisationnelle : **le leadership politique**
- Variable environnementale : **l'influence des parties prenantes externes ou secondaires**
- Variable personnelle : **l'inadaptation ou l'inadéquation des compétences au poste occupé.**

3.2 Les perspectives de la recherche en termes de formation

Concernant la formation, les perspectives sont les suivantes :

- Afin d'inciter l'encadrement et le cabinet à se former il serait intéressant de mettre en place une formation continue de 2 à 5 jours par an, obligatoire pour les agents en responsabilité, comme cela existe pour les policiers municipaux de catégorie B (10 jours de formation continue obligatoire sur 3 ans). Le CNFPT est tout à fait en capacité de la mettre en place avec des efforts sur le management, la gouvernance et l'utilisation des nouveaux outils issus du privé.
- Pour les élus, si une obligation de formation semble possible elle pourrait être difficile à mettre en œuvre. L'obtention d'un diplôme permettant une reconversion professionnelle semble plus adapté pour motiver les élus à s'engager sur un cycle de formation. Par le biais de la formation continue, un diplôme universitaire (DU), une licence « gouvernance territoriale » ou un master « gestion des collectivités territoriales », ouverts pour un mandat de 6 ans aux maires et aux adjoints pourraient être étudiées. Les élus bénéficient de 18 jours de formation par mandat, du droit individuel à la formation élu (DIFE) et de l'obligation de formation des collectivités territoriales. Certains cabinets de formation avec des formateurs titulaires de masters ou de doctorats pourraient permettre de valider certaines unités élémentaires (UE) et le diplôme seraient sanctionné par un mémoire. Il existe déjà la possibilité pour les élus de se faire certifier ingénieur professionnel de France (I.P.F.) en management des organisations (voir annexe), mais cette possibilité est totalement méconnue des élus.
- Pour les formations communes ou les séminaires entre élus, cabinet et encadrement, l'utilisation de formateurs internes pourrait être envisagée à la condition que l'exécutif en comprenne la nécessité.

Si la méthode « Horivert » peut régler le problème des tensions de rôle, elle nécessite un investissement financier et une réelle volonté qui doit être partagée par l'ensemble de la collectivité, tandis que les efforts de formation, simples à mettre en œuvre, pourraient les diminuer considérablement.

La prise de conscience de certains élus sur l'existence de dysfonctionnements au sein de leurs collectivités pourrait permettre de réaliser des recherches-interventions sur la base de la théorie socio-économique et mettre en évidence l'existence et le montant de coût cachés. Après, avec beaucoup de pédagogie, la théorie des tensions de rôle (vulgarisée) permettrait d'expliquer la nécessité de mettre en place quelques dispositifs afin de les diminuer.

Les collectivités territoriales ont besoin de modèles simples et faciles à mettre en œuvre pour mesurer les tensions de rôle, si elles existent, et les dysfonctionnements liés.

Les variations de tensions de rôle peuvent être facilement mesurés, et de façon objective, dans les collectivités territoriales au travers du rapport social unique ou du compte administratif

Néanmoins, il semble possible de constater l'existence de tensions de rôle avec, par exemple, une grille de 40 questions notées de 1 à 5 reprenant les variables environnementales, organisationnelles, relationnelles et personnelles et indiquant un score qui, s'il dépasse les 140, indiquerait des tensions de rôle.

Le fait de lier cette grille des tensions de rôle aux différents indicateurs sociaux-économique permettrait de vérifier d'une année sur l'autre les corrélations entre les variations des tensions de rôle et les variables.

Par exemple, si nos indicateurs sociaux-économiques montrent une variation des tensions de rôle à la baisse, la grille permettrait de voir s'il y a effectivement une baisse (score de la grille) et quelles variables ont évolués.

Les principales difficultés seraient de déterminer l'échantillon pour la grille en fonction de la taille de la collectivité, de conserver le même échantillon d'une année sur l'autre et surtout de créer une grille suffisamment cohérente et efficace pour mesurer les tensions de rôle.

La construction de cette grille d'évaluation des tensions de rôle au sein des collectivités territoriales, en fonction des tailles des collectivités, pourrait être une recherche post-doctorale.

Il pourrait être intéressant de relancer cette étude empirique au sein de la même collectivité quelques mois après un changement de gouvernance avec éventuellement un changement de l'encadrement et voir les verbatim qui émergeraient lors de l'enquête qualitative.

Dans le cadre de notre étude empirique, les différents verbatim obtenus ainsi que l'analyse des données secondaires ont mis en évidence des tensions de rôle, des dysfonctionnements et l'existence de coûts cachés. L'utilisation d'outils, issus de nombreuses recherches-interventions qualimétriques dans le cadre de la théorie socio-économique, la prise en compte de certaines préconisations, semblent pouvoir permettre à la collectivité d'évoluer vers une gouvernance partenariale. Celle-ci pourrait diminuer les tensions de rôle et entraîner une baisse des dysfonctionnements et donc des coûts cachés.

En revanche, il faut une volonté pour engager le changement et pour reprendre Albert Einstein : « Là où il y a une volonté, il y a un chemin. »⁶¹.

Une collectivité territoriale est à l'image de son leader et la volonté d'un seul peut faire évoluer l'ensemble de l'organisation.

⁶¹ La citation « Là où il y a une volonté, il y a un chemin » est attribuée le plus souvent à Lénine, Winston Churchill, Luther ou encore Einstein (Sur une note rédigée en allemand dans un hôtel de Tokyo en 1922). L'adage est formulé dès 1822 par William Hazlitt en langue anglaise « Where there is a will, there is a way ». Il s'agirait d'un proverbe anglais.

Section 4 Les apports de la recherche

4.1 Les apports sur le plan théorique avec l'impact de l'hybridation sur les tensions de rôle

➤ *L'apport de la théorie des tensions de rôle*

Cette recherche contribue à renforcer notre connaissance du concept de la théorie de tension des rôles de Katz et Khan (1966). Au travers de cette théorie nous avons pu constater que l'hybridation organisationnelle d'une collectivité territoriale, qui évolue vers une relation tripartite, et une hybridation institutionnelle non aboutie, issue du New Management public, génèrent des tensions de rôle. La théorie des parties prenantes nous a permis de constater que l'influence des parties prenantes externes semblait amplifier ces tensions de rôle.

La recherche a mis en évidence, au sein de la collectivité étudiée, le fait que les hybridations organisationnelle et institutionnelle non aboutie facilitaient l'émergence de conflits de rôle (intra-émetteurs, inter-émetteurs, inter-rôle, personne-rôle), d'ambiguïté de rôle, de surcharge de rôle et d'incapacité de rôle. La corrélation entre les conséquences des tensions de rôle et les dysfonctionnements établis dans le cadre de la théorie socio-économique nous a donné la possibilité de mesurer, en partie, le montant des coûts cachés grâce aux indicateurs de la méthode socio-économique. L'ensemble de ces éléments a abouti à la création d'un outil permettant de mesurer les variations de tensions de rôle. Néanmoins, l'apport le plus important au niveau de la théorie des tensions de rôle semble être l'émergence de trois nouvelles variables de tensions de rôle qui sont le « leadership politique », « l'influence des parties prenantes externes ou secondaires » et « l'inadaptation ou l'inadéquation des compétences au poste occupé ».

En tant que variable organisationnelle le leadership politique va entraîner une conséquence importante sur les tensions de rôle. De plus les tensions de rôle sont accentuées par l'influence des réseaux et si la compétence constitue un variable personnelle favorisant les tensions de rôle, alors « l'inadaptation ou l'inadéquation des compétences au poste occupé » doit aussi être prise en compte comme déterminant de variables personnelles

Notre étude empirique tend à démontrer que l'hybridation des collectivités territoriales (Boyer, 1997), qu'elle soit organisationnelle ou institutionnelle, avec une influence des parties

prenantes (Freeman, 1984), a un impact sur les tensions de rôle (Katz et Khan, 1966). Ces tensions de rôle génèrent des dysfonctionnements qui entraînent des coûts cachés qui peuvent être mesurés (en partie dans notre étude) grâce à la méthode socio-économique (savall, 1974) et que cette méthode au travers du management « Horivert » permettrait d'aboutir à une gouvernance partenariale permettant ainsi une baisse des dysfonctionnements et une réduction des coûts cachés. De plus, l'utilisation d'indicateurs, issus du management socio-économique, permettrait, avec une volonté de transformation, de mesurer les variations des tensions de rôle. Néanmoins, notre étude a montré qu'il serait plus intéressant de tester l'intégralité de la méthode socio-économique afin d'aller plus loin dans nos mesures et nos évaluations de coûts cachés. Une réelle volonté du politique permettrait de faire aboutir ces travaux grâce à la mise en œuvre de plans d'actions. En revanche comme indiqué ci-après, la méthode socio-économique, même utilisée partiellement, permet d'obtenir des résultats.

➤ ***L'apport de la théorie socio-économique pour la mesure de l'impact économique des tensions de rôle***

Dans le cadre de notre recherche, nous avons constaté que les tensions de rôle et les dysfonctionnements étaient liées à l'humain et nous pouvons donc considérer que dans une collectivité territoriale, sa capacité à fonctionner normalement et à assurer sa mission de service public de son « capital humain ». Selon Laurent Cappelletti « *le terme de capital humain trouve son origine dans les travaux des économistes Schultz (1961) et Becker (1964) qui désignaient par ce terme l'ensemble des aptitudes, physiques comme intellectuelles, de la main-d'œuvre favorable à la production économique. Depuis ces travaux fondateurs, le capital humain a fait l'objet d'un intérêt jamais démenti et singulièrement en sciences de gestion. Au plan conceptuel d'une part, avec notamment des travaux explorant ses différentes dimensions et son positionnement par rapport à d'autres termes connexes comme le capital immatériel ou le capital intellectuel (Bessieux-Ollier et al., 2006).* »⁶². Le « capital humain » est très difficile à évaluer et les normes comptables actuelles qui le considère comme une charge ne permettent pas de l'évaluer. Le modèle socio-économique propose une alternative afin de mesurer ce capital humain. Il considère que les problèmes managériaux et la faiblesse des compétences génèrent des dysfonctionnements et des coûts cachés. Le capital humain serait mesurable, sur









⁶² Vers un modèle socio-économique de mesure du capital humain ? Laurent Cappelletti, Revue française de gestion 2010/8 (n° 207), pages 139 à 152

une période, par la mesure de l'évolution des dysfonctionnements et des coûts cachés qu'ils engendrent. Ce modèle se déroule en deux temps.

Pour calculer l'impact économique des tensions de rôle nous avons mobilisé la théorie de coûts cachés. De nouveaux entretiens, quantitatifs et financiers, permettent de calculer les coûts cachés liés aux tensions de rôle au moyen de cinq indicateurs : l'absentéisme, la rotation du personnel, les accidents du travail, les défauts de qualité, la sous-productivité directe ou la sous-efficacité. L'évaluation se fait au moyen de six composants : la surconsommation, les sursalaires, les surtemps, les non-productions, les non-crétions de potentiels et les risques.

Notre recherche nous a permis de confirmer comme indiqué dans le tableau ci-après, que lorsque les tensions de rôle augmentent, les impacts économiques augmentent aussi.

Tableau 42 : impact économique des tensions de rôle

	Types de tension de rôle			Impacts économiques (Composants)
	Conflit de Rôle	Conflit de rôle intra-émetteur <i>(intrasender conflict)</i>		Sursalaires Surtemps Surconsommations Non-productions Non-création de potentiel Risques
Conflit de rôle inter-émetteurs <i>(intersenders conflict)</i>				
Conflit inter rôle <i>(interrole conflict)</i>				
Conflit personne-rôle <i>(person-role conflict)</i>				
	Ambiguïté de rôle			Sursalaires Surtemps Surconsommations Non-productions Non-création de potentiel Risques
	Surcharge de rôle (<i>role overload</i>)			Sursalaires Surtemps Surconsommations Non-productions Non-création de potentiel Risques
	Incapacité de rôle			Sursalaires Surtemps Surconsommations Non-productions Non-création de potentiel Risques

Une « grille de compétences » permettrait de repérer les forces et faiblesses en compétences des directions et services en fonction des tâches   accomplir.

Une évaluation socio-économique

Les dysfonctionnements, les coûts cachés et les compétences font l'objet d'un nouveau diagnostic pour repérer l'évolution des compétences des dysfonctionnements et des coûts un développement du capital humain sur la période.

Notre recherche, axée sur les tensions de rôle générées par une hybridation organisationnelle et institutionnelle non aboutie, étudie les relations humaines et donc le « capital humain ». Notre recherche-intervention, même si elle n'a pas utilisé tous les outils de la méthode socio-économique s'est largement inspiré de celle-ci pour obtenir les résultats et conclusions énoncés dans les chapitres qui précèdent. En effet, notre enquête qualitative et les verbatim recueillis ont permis de mettre en évidence les tensions de rôle que pour lesquelles les différentes recherches ont mis en évidence les conséquences et que l'on a pu qualifier de dysfonctionnements. Ces dysfonctionnements, à la suite de nos observations et l'apport des données secondaires nous ont permis de faire une évaluation sommaire des coûts cachés au moyens de six composantes citées précédemment. La « grille de compétences » n'a pas été mise en œuvre, mais les verbatim ont confirmé un manque de compétences des cadres par une « inadéquation ou inadaptation des compétences au poste occupé ». Comme indiqué, nous sommes sur une recherche-intervention non aboutie et la deuxième partie de la méthode socio-économique n'a pas pu être mise en œuvre avec les préconisations et processus suggérés. Néanmoins la méthode socio-économique nous a permis de concevoir un outil composé d'indicateurs issus de celle-ci qui nous permettrait de mesurer les tensions de rôle.

Bien que cette recherche soit une recherche-intervention non aboutie, certains effets diffus ont pu être constatés à la suite de l'effet-miroir.

Un des premiers effets a été une réaction négative de la part des élus, notamment du premier magistrat, ainsi que de certains membres de l'encadrement supérieur qui se sont sentis mis en cause. La conséquence de cette réaction négative a été de ne pas amorcer de changement et de ne pas tenir compte des préconisations.

Le second effet a été qu'en tant que chercheur nous avons été ostracisé, entraînant de notre part une demande de disponibilité du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2023.

Néanmoins, en dépit de ces effets négatifs, le maire semble avoir pris conscience des dysfonctionnements. En effet, depuis 2018, lors de ses vœux, il rappelle que le cadre doit être

une « baïonnette intelligente »⁶³ et que les élus ne sont pas des chefs de service. Un extrait de son discours lors des vœux au personnel en 2022 confirme cette prise de conscience.

*« La gestion et l'affaire de tous ; mais c'est surtout vous qui êtes de la cheville ouvrière, du changement et de la modernisation dont j'ai fait ma priorité. Je sais compter sur vous et vous savez aussi que vous pouvez compter sur moi pour une gestion équilibrée et juste de votre parcours professionnel, que je surveille pour que chacune et chacun bénéficie de la totalité de ses droits. Voilà chers amis, ce que je souhaitais vous dire. Les élus sont à vos côtés, mais les temps exigent d'eux aussi rigoureux, méthode et engagement pragmatique ; **les élus ne sont pas des chefs de service** et leur action n'est valable que tout autant que le maire est donné son aval. De même, les chefs de service ne sont pas des élus et les décisions concernant la réalisation, la concrétisation et l'exécution sont de leur compétence. Je vous le répète chaque année et vous le répète cette année encore, pour que la gestion soit la plus correcte et pragmatique qui soit. »*⁶⁴.

De plus, il semblerait que la municipalité ait pris conscience des dysfonctionnements au niveau de la direction des ressources humaines ne nommant une directrice avec une formation en ressources humaines et donc des compétences dans ce domaine (c'est la première fois depuis trente ans).

Mais en dehors de ces deux effets positifs, il s'avère que la gouvernance de la collectivité a totalement été modifiée et que des personnes ont été nommées dans l'encadrement supérieur avec « une inadéquation ou inadaptation des compétences au poste occupé » et totalement soumises à la directrice de cabinet et au maire confirmant ainsi l'ascendant du leadership politique sur le leadership d'expertise. Bien que n'étant plus (provisoirement) dans l'organisation, nous avons obtenu ces informations par des cadres de la collectivité avec lesquels nous conservons des relations.

En conclusion de cette partie, c'est l'utilisation de la méthode d'intervention socio-économique, adaptée à notre terrain, qui nous a permis de mettre en évidence les tensions de rôle générés par une hybridation organisationnelle, passant d'une dualité hiérarchique à une relation tripartite avec une influence des parties prenantes secondaires ou externes, et une hybridation institutionnelle non-aboutie. Les dysfonctionnements provenant de ces tensions de

⁶³ La théorie de la baïonnette intelligente est une expression qui désigne **l'interdiction de suivre un ordre manifestement illégal**. Elle s'applique notamment aux soldats et aux fonctionnaires qui doivent refuser d'exécuter un ordre qui contrevient au droit pénal ou aux droits de l'homme. La formulation évoque la situation du soldat (la baïonnette) qui doit faire preuve de discernement et de responsabilité (l'intelligence) face à un ordre illégitime.

⁶⁴ Extrait des vœux du maire au personnel en janvier 2022.

rôle ont pu être mis en évidence, les coûts cachés en partie évalués et un outil de mesure des variations des tensions de rôle créé.

Mettre en place un encadrement supérieur soumis avec une insuffisance managériale et des vulnérabilités en compétences est-il une action involontaire ou au contraire une stratégie d'adaptation afin de réduire les tensions de rôle ?

La réponse à cette question pourrait dans le cadre de nos perspectives, faire l'objet de recherches post-doctorales.

4.2 Les apports méthodologiques

Cette recherche empirique nous a amené à théoriser un sentiment ou une perception qui pouvaient parfois être erronés ou biaisés du fait de notre implication personnelle et émotionnelle.

L'utilisation de méthodes d'analyses qualitatives et de méthodes issues de la théorie socio-économique combinés aux formations doctorales et aux enseignements de notre directrice de thèse nous ont permis de prendre la distance nécessaire pour objectiver nos recherches. En effet la difficulté de la recherche-intervention, lorsque le chercheur est un membre avec des responsabilités au sein de l'organisation, est d'éviter de créer des biais et d'objectiver, le plus possible, les résultats obtenus.

Nous avons eu la chance de rencontrer de nombreux enseignants et doctorants, au cours de plusieurs colloques et formations, qui nous ont apporté les outils nécessaires, aussi bien techniques que personnels, pour réaliser des recherches déontologiquement correctes en cohérence avec le serment des docteurs.

Néanmoins, cette recherche empirique nous a fait toucher du doigt les difficultés existantes au sein d'une organisation inhérente à une gouvernance non partagée. Il est important, lorsque des dysfonctionnements émergent, d'avoir le soutien total du leader de l'organisation qui est en réalité le seul à pouvoir enclencher une transformation. Il semble qu'un accord, même écrit, pour initier une recherche ne suffise pas à faire aboutir une recherche-intervention. De plus, même avec beaucoup de précautions afin que notre recherche ne soit pas considérée comme à charge, il s'avère que les résultats qui mettent en évidence des tensions de rôle, qui génèrent des dysfonctionnements entraînant des coûts cachés, créent des réactions négatives, des blocages et parfois des conséquences négatives pour le chercheur membre de l'organisation.

Nous avons appris cela à nos dépens, mais cela reste riche d'enseignements pour le futur et constitue le véritable apport de cette recherche, nous permettant ainsi d'effectuer une recherche post-doctorale avec beaucoup de sérénité.

Cette recherche nous a permis de mettre en cohérence nos impressions avec la théorie, mais ne constitue qu'une vision de la collectivité étudiée à l'instant T. Il nous semble qu'il pourrait être intéressant de confirmer nos résultats par une vérification de la contingence générique à une plus grande échelle et de refaire la même recherche, dans la même collectivité, un an après les élections municipales (en 2027), si un changement politique devait intervenir, avec si possible les mêmes échantillons afin de voir si nous obtenons les mêmes résultats.

De plus, nous avons tenté de nous approprier la théorie socio-économique et nous avons utilisé la méthode « Horivert ». Cette théorie, combiné à la théorie des rôles et de l'hybridation, nous a permis de constater et chiffrer (en partie) des dysfonctionnements. L'utilisation de la méthode socio-économique, lorsque nous la maîtriserons totalement, nous permettra de poursuivre nos recherches de façon efficace dans le champ des collectivités territoriales.

4.3 Les apports potentiels pour les collectivités territoriales

Les résultats de notre recherche pourraient entraîner une prise de conscience de la part des élus des collectivités territoriales. En effet, dans ces organisations, le politique est très proche de l'administratif et semble avoir tendance à prendre le leadership dans le fonctionnement.

La principale difficulté consiste à faire prendre conscience aux élus qu'ils n'ont pas toujours les compétences suffisantes pour exercer les délégations qui leurs sont confiées et que la planification stratégique doit faire l'objet de décisions partagées avec les managers fonctionnels.

Concernant l'encadrement de ces collectivités, il semble important de positionner, à des postes stratégiques, des managers fonctionnels avec des compétences adaptées et en adéquation avec les postes occupés ou de mettre en place des formations adaptées pour les faire monter en compétences.

Sans envisager une remise en question totale du fonctionnement des collectivités territoriale, ni une remise en question du leadership politique, l'apport principal de notre recherche pour les collectivités territoriales pourrait être que les tensions de rôle, les dysfonctionnements et les coûts cachés pourraient être diminués par des actions faciles à mettre en œuvre telles que :

1. Mettre en place une gouvernance partenariale entre les élus et l'encadrement qui prendrait en compte l'avis des parties prenantes mais en limitant son influence.
2. Former l'encadrement, notamment en management, afin qu'il puisse occuper des postes avec des compétences adaptées. Afin d'inciter l'encadrement et le cabinet à se former il serait intéressant de mettre en place une formation continue de 2 à 5 jours par an, obligatoire pour les agents en responsabilité, comme cela existe pour les policiers municipaux de catégorie B (10 jours de formation continue obligatoire sur 3 ans). Le CNFPT est tout à fait en capacité de de la mettre en place avec des efforts sur le management, la gouvernance et l'utilisation des nouveaux outils issu du privé.
3. Former les élus afin qu'ils connaissent parfaitement le fonctionnement des collectivités et leurs rôles. À cette fin, il existe le DIFE (droit individuel à la formation des élus) qui permet aux élus de bénéficier de formations, pour l'exercice de leur mandat, prises en compte par la Caisse des Dépôts. De plus les collectivités territoriales ont l'obligation fixé par la loi⁶⁵d'inscrire au budget, entre 2 et 20 % du montant des indemnités de

⁶⁵ Articles L. 2123-14, L. 3123-12 et L. 4135-12 du CGCT

fonction maximales théoriques versées aux élus sur le compte formation élus. Le droit à la formation des élus est opposable à la collectivité. Pour les élus, si une obligation de formation semble possible elle pourrait être difficile à mettre en œuvre. L'obtention d'un diplôme permettant une reconversion professionnelle semble plus adapté pour motiver les élus à s'engager sur un cycle de formation. Par le biais de la formation continue, un diplôme universitaire (DU), une licence « gouvernance territoriale » ou un master « gestion des collectivités territoriales », ouverts pour un mandat de 6 ans aux maires et aux adjoints pourraient être étudiées. Les élus bénéficient de 18 jours de formation par mandat, du droit individuel à la formation élu (DIFE) et de l'obligation de formation des collectivités territoriales. Certains cabinets de formation avec des formateurs titulaires de masters ou de doctorats pourraient permettre de valider certaines unités élémentaires (UE) et le diplôme seraient sanctionné par un mémoire. Il existe déjà la possibilité pour les élus de se faire certifier ingénieur professionnel de France (I.P.F.) en management des organisations⁶⁶, mais cette possibilité est totalement méconnue des élus.

4. Pour les formations communes ou les séminaires entre élus, cabinet et encadrement, l'utilisation de formateurs internes pourrait être envisagée à la condition que l'exécutif en comprenne la nécessité.

Conclusion du chapitre 5

Nous avons pu mettre en évidence le fait qu'une hybridation organisationnelle qui passe d'une dualité hiérarchique à une relation tripartite favorise les tensions de rôle tout comme une hybridation institutionnelle non-aboutie.

Notre recherche a mis en évidence de nouveaux déterminants de tensions de rôle.

La méthode socio-économique a mis en évidence des dysfonctionnements et des coûts cachés et a permis la création d'un outil pour mesurer les variations des tensions de rôle.

Ce fonctionnement (qui est un dysfonctionnement), qui semble courant au sein de collectivités d'une certaine taille, nécessite une certaine discrétion, voire un certain secret. La mise en évidence de ces dysfonctionnements peut avoir pour conséquences, des réactions négatives lors de la recherche-intervention, de la part des décideurs ou des bénéficiaires de ce fonctionnement.

⁶⁶ <https://www.snipf.org>

Les effets diffus de cette intervention se sont avérés plutôt négatifs avec des conséquences sur notre position de chercheur-acteur au sein de l'organisation, ce qui semble compréhensible car notre recherche, bien qu'acceptée par le maire, n'était pas une commande de la collectivité. La contingence générique semble indiquer, compte tenu du fait que la majorité des répondant sont dans des collectivités de plus de 10 000 habitants, que pour ces collectivités les tensions de rôle existent et les dysfonctionnements sont similaires à la collectivité étudiée.

CONCLUSION GENERALE

1 Réponse à la question de recherche

Notre recherche s'est déroulée au sein de notre environnement professionnel à savoir une commune et dans le cadre de cette thèse académique elle a été conduite en parallèle de notre activité professionnelle de cadre à temps plein.

Notre sujet de thèse, qui a évolué au cours de ces dernières années, constitue le prolongement de nos travaux de recherche effectués dans le cadre d'un des DBA effectué au sein de la même université.

À l'origine, en 2015, notre objet de recherche n'a pas été abordé sous le prisme de modèle, de grilles ou de concepts préconçus. Notre implication, expérience et sensibilité au sein de cette collectivité semblaient créer quelques biais qu'il nous a fallu éliminer. Notre premier travail, avec l'aide de notre directrice de thèse, a été de prendre la distanciation nécessaire par rapport à l'objet recherche afin d'élaborer le guide d'entretien de notre enquête qualitative. Si dans un premier temps il a semblé difficile d'obtenir des rendez-vous dans le cadre de notre enquête, l'accord du maire pour cette recherche, nous a permis un accès plus facile au terrain. Le fait d'avoir travaillé pendant de nombreuses années avec les personnes interrogées et la garantie de confidentialité offerte ont permis d'avoir des entretiens riches avec une parole libérée. Les matériaux ainsi obtenus ont facilité notre travail d'analyse.

Notre recherche doctorale a révélé que notre sujet était d'actualité et trouvait une utilité en sciences de gestion, mais aussi pour la fonction publique territoriale. Celle-ci concerne agents des collectivités territoriales, mais aussi les élus et les parties prenantes des collectivités territoriales.

Notre recherche a été construite dans un contexte d'hybridation dans les collectivités territoriales. Le nouveau management public génère une hybridation institutionnelle des collectivités territoriales, avec une tentative de celle-ci pour s'approprier les outils du privé. Or, dès 1983, Michel Berry précisait que les instruments de gestion du privé ne sont pas adaptés à la fonction publique. Les conséquences sont une hybridation institutionnelle non aboutie. Parallèlement à cette hybridation institutionnelle non aboutie, il existe, depuis de très nombreuses années, une hybridation organisationnelle qui concerne la gouvernance des collectivités et dans laquelle élus et managers fonctionnels (fonctionnaires) gèrent la collectivité. Or, cette hybridation organisationnelle, avec la présence d'un cabinet et son influence, passe d'une dualité hiérarchique (élus/managers fonctionnels) à une relation tripartite

(élus/managers fonctionnels/cabinet) fortement influencée par les parties prenantes secondaires ou externes.

Nous avons voulu comprendre l'impact de ces hybridations sur les tensions et rôle, leurs conséquences et comment elles pouvaient générer des dysfonctionnements organisationnels et financiers. L'ensemble de ces dysfonctionnements étant à l'origine de coûts cachés pouvant être évalués grâce à la méthode socio-économique.

Cette recherche avait pour ambition d'étudier la relation élus/managers fonctionnels et comment coexistent le leadership d'expertise incarné par l'encadrement et le leadership politique représenté par le maire (dans une commune), les tensions de rôle générées et envisager une solution pour les surmonter.

L'hybridation organisationnelle et institutionnelle non aboutie ont été notre point de départ et **notre problématique centrale de recherche**, était la suivante :

Dans les collectivités territoriales, il existe des tensions de rôle entre l'encadrement et les élus et les dispositifs réglementaires existants n'arrivent pas à les surmonter.

Nous avons formulé notre **question de recherche** suivante :

Dans quelle mesure le développement d'une « gouvernance partenariale » au sein des collectivités territoriales peut contribuer à dépasser les tensions de rôles entre les élus et les managers fonctionnels ?

Afin de valider notre question de recherche nous avons posé l'hypothèse centrale suivante :

Dans les collectivités territoriales, les tensions de rôle entre les élus et l'encadrement génèrent des dysfonctionnements et des coûts cachés élevés surmontables par une méthodologie favorisant l'émergence d'une « gouvernance partenariale ».

Plusieurs théories ont été mobilisées, notamment celles de l'hybridation, des tensions de rôles, des parties prenantes et socio-économique.

Notre processus de recherche s'est déroulé durant **8 ans (3 ans DBA et 5 ans PhD)**, soit la quasi-totalité *in vivo*, notre terrain principal étant notre contexte professionnel, ce qui nous a facilité l'accès aux informations recherchées auprès de notre terrain.

Nous avons effectué une recherche-intervention proposé un projet avec des élément de mesure, mais avec une absence de mise en place, ne s'agissant pas d'une commande de la municipalité, nous pouvons qualifier notre recherche, à la suite des commentaires de professeur Savall (AOM 2022), de **recherche intervention non aboutie**.

Nous avons pu établir que l'hybridation organisationnelle avait évolué d'une dualité hiérarchique à une relation tripartite avec une forte influence des parties prenantes (rôle et influence du cabinet, existence et influence des réseaux...) et confirmer que l'hybridation institutionnelle était non aboutie (inadaptation ou inadéquation des compétences au poste occupé, aucun indicateurs...).

Notre diagnostic montre l'existence de nombreuses tensions de rôle liées à des variables organisationnelles, environnementales, relationnelles et personnelles.

Concrètement, cela se traduit par :

Idée-force 1 : ambiguïté de rôle du cabinet, des élus et de l'encadrement

Idée-force 2 : glissement de fonction du cabinet et des élus

Idée-force 3 : manque de clarté sur la prise de décision et sur la gouvernance

Idée-force 4 : leadership politique et centralisation du pouvoir au niveau du maire

Idée-force 5 : inadaptation des compétences des élus, du cabinet et de l'encadrement aux postes occupés

Idée-force 6 : manque confiance élus/encadrement

Idée-force 7 : manque de communication élus/encadrement et entre les cadres

Idée-force 8 : DRH peu efficace, en manque d'autonomie et soumise au politique

Idée-force 9 : influence des parties prenantes externes dans les décisions ou les carrières

Les tensions de rôle génèrent également d'importants dysfonctionnements dans les organisations de travail et dégradent la performance des équipes. Le flou au niveau de la gouvernance de la collectivité territoriale favorise les différentes natures de tensions de rôle. Une forte influence de réseaux internes et externes favorise le leadership politique au détriment du leadership d'expertise. Ces dysfonctionnements sont exacerbés par une politique de Gestion des Ressources Humaines peu précise et une fonction Direction des Ressources Humaines fragilisée avec des affectations ou recrutements de cadres sur des postes qui ne sont pas toujours justifiés et ne correspondant pas toujours aux besoins des services de la collectivité.

Notre recherche s'est attachée à identifier les sources des tensions de rôle et les conséquences économiques et financières des tensions de rôle au travers des coûts cachés.

Il est apparu que le pouvoir politique prend l'ascendant sur l'expertise des managers fonctionnels et que cela génère des tensions de rôle qui entraînent des dysfonctionnements et de nombreux coûts cachés.

L'hybridation organisationnelle avec le passage d'une dualité hiérarchique à une relation tripartite, ainsi que l'hybridation institutionnelle non aboutie, l'influence des parties prenantes externes (ou secondaires) amplifient les tensions de rôle telles que conflit de rôle, ambiguïté de rôle, surcharge de rôle ou incapacité de rôle favorisant ainsi les dysfonctionnements et l'augmentation des coûts cachés.

Dans le cadre de notre recherche une méthode et des solutions sont proposés à la collectivité territoriale afin diminuer les dysfonctionnements, de réduire les coûts cachés et donc de dépasser ces paradoxes et ces tensions.

Notre hypothèse prescriptive préconise une bonne articulation horizontale et verticale entre élus et managers fonctionnels de type management « Horivert ». Cette préconisation pourrait réduire les différentes tensions de rôle identifiées et permettre l'évolution vers une « gouvernance partenariale ».

La mise en place de ce processus permettrait, en premier lieu, **une meilleure clarification du rôle et des responsabilités des cadres territoriaux dans la gouvernance** et ainsi réduire ces tensions avec des formations, notamment en termes de management. L'acquisition de nouvelles compétences managériales permettrait aux cadres territoriaux de développer leur capacité de gestion plutôt que de subir des contradictions.

En second lieu, la **participation plus active des cadres territoriaux au processus décisionnel lors de changements organisationnels** permettrait d'améliorer l'articulation entre leadership politique et leadership.

Enfin, la **mise en place d'un système de GRH rénové**, garantissant le recrutement, le reclassement des agents et surtout une évaluation des compétences techniques et managériales des cadres territoriaux à l'occasion des entretiens annuels professionnels, permettrait de réduire les tensions de rôle et renforcer l'implication.

Si ces actions doivent être menées simultanément, la rénovation de la GRH avec un strict respect des règles statutaires et une diminution de l'influence des élus et des réseaux sur les décisions reste essentielle.

Cependant, il ressort clairement de l'étude empirique que **le leadership politique aura**

toujours l'ascendant sur le leadership d'expertise avec des conséquences financières et économiques importantes qui peuvent être évalués au travers de coûts cachés.

Néanmoins, si la mise en place, après une intervention socio-économique, d'une gouvernance partenariale peut résoudre les problèmes d'hybridation organisationnelle et institutionnelle, en diminuant les tensions de rôle et par conséquent les dysfonctionnements et les coûts cachés, il pourrait être envisagé quelques modifications au niveau local (nos préconisations). De plus, au niveau national, des solutions pourraient exister telles que :

- ✓ Responsabiliser les élus avec des responsabilités financières en cas de mauvaise gestion.
- ✓ Acter le fait que les cadres en poste de direction n'exercent pas leur leadership d'expertise et sont soumis à l'exécutif en créant des emplois fonctionnels pour les directeurs de service ou des emplois du type emploi de cabinet strictement limité à la durée du mandat (spoils system).

L'une ou l'autre de ces solutions acterait clairement le fait que les directeurs en poste sont choisis par l'exécutif sur des critères qui ne sont pas nécessairement la compétence ou l'adéquation au poste.

2 Contribution de la recherche

Contribution conceptuelle

Les résultats obtenus à la suite de notre étude empirique nous amènent à nous poser de questions :

Notre recherche peut-elle contribuer à faire évoluer la théorie des tensions de rôle en mettant en évidence de nouveaux déterminants ?

Ne faut-il pas confronter notre outil de mesure de variation des tensions de rôle à d'autres terrains et mettre en œuvre les projets issus des diagnostics afin de vérifier si les indicateurs sont suffisants et efficaces ?

La création d'une grille permettant de mettre en évidence les tensions de rôle amènerait-elle l'exécutif des collectivités locales à prendre conscience de la nécessité de les réduire en utilisant la méthode socio-économique ?

Contribution méthodologique

Les contributions méthodologiques de notre recherche se déclinent comme suit :

Réalisation d'une recherche-intervention et utilisation partielle de la méthode socio-économique (résolution des problèmes non mise en place).

Contributions managériales et prescriptions

Notre sujet, en dépit des réactions négatives qu'il a provoqué, a néanmoins provoqué quelques effets diffus comme la prise de conscience du maire concernant le rôle des cadres (*Je veux des « baïonnettes intelligentes »*) et des élus (*Les élus ne sont pas des chefs de service*) ou la nomination d'une Directrice des Ressources Humaines avec une formation dans le domaine RH (c'est la première fois depuis trente ans). Nous pourrions rajouter, qu'il y a eu une tentative pour mettre en place une formation au management commune à tout l'encadrement (supérieur, intermédiaire et de proximité), mais que celle-ci n'a pas eu les effets escomptés et n'a pas été renouvelée. De plus, il semblerait qu'un livret d'accueil existe depuis peu.

En termes de contributions managériales, la prise de conscience du maire concernant la relation élus/managers fonctionnels pourrait faire évoluer la structure (à long terme) vers un début de **gouvernance partenariale**, qui réglerait une partie de l'hybridation organisationnelle.

Concernant l'hybridation institutionnelle non aboutie, une gestion des ressources humaines renouvelée, l'utilisation de l'outil « cartographie des compétences » et une réelle diminution de l'influence des parties prenantes externes permettraient de mettre les bonnes personnes aux bons postes avec une appropriation d'outils issus de nombreuses recherches-intervention.

La méthode socio-économique pourrait apporter, notamment au travers de son diagnostic, une prise de conscience des élus de l'existence de coûts cachés et surtout de la possibilité de les diminuer. Tout cela grâce à des actions, relativement faciles à mettre en œuvre, grâce à l'opérationnalité de cette méthode résultant de son utilisation dans plusieurs centaines de recherches-interventions.

L'impact potentiel sur les collectivités territoriales pourrait être :

- Un gain de marge d'autofinancement permettant de réaliser les promesses du programme électoral
- Une amélioration des relations élus/managers fonctionnels
- Une amélioration du fonctionnement de l'organisation (gain sur les délais de réalisation...)
- Une meilleure gestion des compétences
- Une reconnaissance et valorisation du personnel permettant une meilleure qualité de vie et conditions de travail (QVCT)
- Une meilleure QVCT qui améliorera les conditions de travail et devrait entraîner une baisse des arrêts maladie, voire des accidents de travail ainsi que des demandes de mutations.

3 Limites et perspectives de la recherche

Il est à noter que notre travail reste incomplet dans la mesure où, bien qu'ayant traité des matériaux abondants en quantité et qualité informationnelle, une approche qualimétrique nous aurait permis d'évaluer plus précisément le montant des coûts cachés. Notre recherche-intervention, bien qu'autorisée par le premier magistrat reste une **recherche intervention non aboutie** car les préconisations n'ont pas été mise en œuvre et nos conclusions semblent avoir contrarié aussi bien les élus que l'encadrement.

La contingence générique de nos résultats pourrait être confirmé par une enquête au niveau national. Cela pourrait faire l'objet d'une recherche post-doctorale avec l'appui de l'Association des Maires de France (AMF) pour les élus, du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) et des centres de gestion pour les fonctionnaires.

La prise de conscience de certains élus sur l'existence de dysfonctionnements au sein de leurs collectivités pourrait permettre de réaliser des diagnostics sur la base de la théorie socio-économique et mettre en évidence l'existence de coût cachés. Après, avec beaucoup de pédagogie, la théorie des tensions de rôle (vulgarisée) permettrait d'expliquer la nécessité de mettre en place quelques dispositifs afin de les diminuer.

Notre étude tend néanmoins à démontrer que la formation des élus, du cabinet et des managers fonctionnels, individuellement et conjointement permettrait une montée en compétence des différents acteurs et permettrait, rapidement et facilement de diminuer les tensions de rôle.

Les collectivités territoriales ont besoin de modèles simples et faciles à mettre en œuvre pour mesurer les tensions de rôle, si elles existent, et les dysfonctionnements liés.

Les variations de tensions de rôle peuvent être facilement mesurés, et de façon objective, dans les collectivités territoriales au travers des bilans sociaux ou des comptes administratifs. La création d'une grille permettant de constater l'existence des tensions de rôle pourrait être un plus.

En conclusion, une collectivité territoriale est à l'image de son leader et la volonté d'un seul peut faire évoluer l'ensemble de l'organisation.

BIBLIOGRAPHIE

- Abbott A., 1988, « *The system of professions: An essay on the division of expert labor* », The University of Chicago Press
- Alis D., 1997, « *Conflits de rôles et régulations autonomes du personnel en contact avec la clientèle : le cas des agents généraux d'assurance* », Thèse de doctorat de sciences de gestion, Université d'Aix-Marseille III
- Aliseda A., 2006, « *Abductive Reasoning* », New York NY; Springer
- Allen N.J. & Meyer J.P., 1990, “*The measurement and antecedents of affective, continuance and normative commitment to the organization*”, *Journal of Occupational Psychology*, 63, p 1-18
- Allen N.J. & Meyer J.P., 1997, “*Commitment in the workplace: Theory, research, and application*”, Sage
- Adams J.S., 1963, “*Toward an understanding of inequity*”, *Journal of abnormal and Social Psychology*
- Albouy M., jan 2006, « *Théorie, applications et limites de la mesure de la création de valeur* », *Revue Française de Gestion*, N° 32, 160, ABI/INFORM Global pg. 139
- Allard-Poesi F., Perret V., 2003, « *La recherche -action* », in Giordano (Ed.), *Conduire un projet de recherche : une perspective qualitative*, EMS, p. 85 -132.
- Allard-Poesi F., Perret V., 2014, « *Chapitre 1. Fondements épistémologiques de la recherche* », dans *Méthodes de recherche en management*, Dunod : Paris, pages 14 à 46
- Aïm R., 2014, « *L'essentiel de la théorie des organisations* », éditions Gualino
- Amadiou J.F., 2006, « *Les clés du destin* », éditions Odile Jacob, Paris
- Amadiou J.F., 2008, « *Le poids des apparences* », éditions Odile Jacob, Paris
- Amadiou J.F., 2013, « *DRH : le livre noir* », éditions du Seuil
- Argyris C. et Schön D., 1978, « *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading », MA: Addison-Wesley Publishing Co
- Argyris C. et Schön D., 1996, « *Organizational Learning II* », Addison-Wesley Publishing Compagny
- Argyris C., 2003, « *Savoir pour Agir* », Éditions Dunod, Paris
- Ashforth B.E. et Lee R.T., 1990, « *Defensive behavior in organizations: a preliminary model* », *Human Relations*, vol. 43, p. 621-48
- Avenier, M.-J, 1989, « *Méthodes de terrain et recherche en management stratégique* », *Économies et Sociétés, Série Sciences de Gestion*, n°14, p. 199 -218

- Avenier, M.-J., Schmitt C., 2007, « Élaborer des savoirs actionnables et les communiquer à des managers », *Revue Française de Gestion*, n°33, p. 25 - 42
- Avenier M.-J., Thomas C., 2012, « *A quoi sert l'épistémologie dans la recherche en sciences de gestion* » ; *Le Libellio d'AEGIS*, Vol.8, n°4-Hiver 2012, pp. 13-27
- Bachelard G., 1934, « *Le nouvel esprit scientifique* », PUF, p14
- Bachelard G., 1975, « *La formation de l'esprit scientifique.* », 3^e éd, Paris, p.14
- 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
- Bartoli A. et Blatrix C., 2015, « *Management dans les organisations publiques – Défis et logiques d'action* », Éditions Dunod Paris, 4^{ème} édition
- Bartoli A., 2009, « *Management dans les organisations publiques* », Dunod, Paris.
- Beaud M., 2006, « *L'art de la thèse* », Paris, La découverte, 2006, « Coll. Guides Grands Repères », p.11.
- Beauvallet M., 2009, « *les stratégies absurdes* », éditions du Seuil
- Bernoux P., (2009), « *la sociologie des organisations* », éditions du Seuil
- Berry, M. (1983). « *Une technologie invisible-L 'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains* »
- Beton-Athmani L., Riviere A., 2024, « *Une quête de sens en proie aux tensions de rôle : le recours aux pratiques transgressives dans le secteur médico-social* » *Management et avenir* n°140 – Avril 2024
- Bocquet R. et Mothe C., 2008. « *Gouvernance et performance des pôles de PME* », *Revue Française de Gestion* 2088/10 (n°190), pages : 101-122
- Bodineau P. et Verpeaux M., 1993, « *Histoire de la décentralisation* », PUF, Paris.
- Bonnet M., 2015, « *La recherche-action dans le cadre d'un DBA* » (ISEOR, Magellan, IAE Lyon, Université Jean Moulin Lyon), Chap 13
- Bonnet M., 1988, « *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, pp. 27-29
- Bonnet M., juillet 1996, « *Méthode d'évaluation des investissements immatériels. Cas d'expérimentations socio-économiques* », Communication au 3^{ème} Congrès Mondial de l'IFSAM (International Fédérations of Scholarly Associations of Management), p.21

- Bonnet M., Beck E., 2010, « *Contribution de la théorie socio-économique à l'audit de la qualité de vie au travail. Exemple d'un audit socio-économique dans une entreprise de chimie* ». Management & Avenir 2010/8 (n° 38), pages 138 à 150
- Bonnet M., Peron M., 2014, « *Qualimetrics Intervention-Research* », Sage Encyclopedia of Action-Research
- Borg X., 2017, « *Entre leadership politique et leadership d'expertise, vers une nouvelle gouvernance partenariale des offices de tourisme. Étude auprès des directeurs d'établissements publics* ». Thèse de DBA en sciences de gestion, Université Paul Valéry Montpellier 3
- Borg X., 2024, « *Syndrome de la double contrainte et logiques d'actions contradictoires. Le cas des offices de tourisme* » Management et Sciences sociales, n°36/2024-1
- Bories-Azeau I., Fort F., Noguera F., Peyroux C., 2016, « *La gouvernance des structures d'accompagnement à la création d'entreprise : quel leadership ?* » - Le leadership, recherches et pratiques, Éditions AGRH et Vuibert (p 147-167)
- Bories-Azeau I., Fort F., Noguera F., Peyroux C., 2021, Chapitre 3. Leadership politique et leadership d'expertise dans la gouvernance des structures d'accompagnement à la création d'entreprise : vers un leadership partagé ? *La gouvernance dans tous ses états*, 61.
- Bourdieu P., 2002, « *Les structures sociales de l'économie* », Coll contre-feux, Paris.
- Brown S.-P., et Peterson R.-A., 1993, « *Antecedents and consequences of sales person job satisfaction: Meta-analysis and assessment of causal effects* », Journal of Marketing Research, Vol, 63-77
- Brunsson N., 1989, « *The Organization of Hypocrisy* », Copenhagen Business School Press. 2nd edition, Mai 2002
- Burellier F., 2010, « *L'identification au rôle de médecin-gestionnaire dans les hôpitaux publics : De la variété des processus à l'importance de l'identification relationnelle* », Cahier de Recherche du CERAG, n°2010-04 E1
- Cadin L., Guerin F. et Pigeyre F., 2007, « *gestion des ressources humaines* », Éditions Dunod, Paris
- Cappelletti L., 2010, « *Vers un modèle socio-économique de mesure du capital humain ?* » Revue française de gestion 2010/8 (n° 207), pages 139 à 152
- Cappelletti L., 2012, « *Le contrôle de gestion de l'immatériel* », Éditions Dunod, Paris
- Cappelletti L., 4 janvier 2016, « *Collectivités locales : des pistes pour faire mieux avec moins* », Les Echos – Page 10

- Cappelletti L., 16 novembre 2013, « *Le choc de simplification n'aura pas lieu* », Le Monde—
Page 6
- Carroll A. B., 1989, « *Business and Society: Ethics and Stakeholder Management* », O.H.: South
Western, Cincinnati
- CDG 86, SNDGCT, 2014, « *Vade-Mecum des relations élus/agents dans les collectivités
territoriales* », internet
- Chanut V., 2003, rapporteur général, « *une évaluation à l'épreuve de son utilité sociale* »,
Rapport d'activité 2000 - 2002 La Documentation Française
- Charreaux, G. 1997, « *Le Gouvernement des entreprises, corporate governance, Théorie et
Faits* », Economica
- Charreaux, G., 2011, « *Quelle théorie pour la Gouvernance ? De la gouvernance actionnariale
à la gouvernance cognitive et comportementale.* », cahier du FARGO n°1110402, p.1 ; p20-
23
- Charreire-Petit S. et Durieux F., 2014, « *Chapitre 3. Explorer et tester : les deux voies de la
recherche* », dans Méthodes de recherche en management (2014), pages 76 à 104
- Codo S. et Cintas C., 2013, « *Quand le stress envahit la fonction publique territoriale : une
recherche empirique auprès des managers intermédiaires et des managers de proximité* »,
Politiques et management public, Vol 30/1, 2013, <http://journals.openedition.org/pmp/6476>
- Codo S., 2012, « *Le stress professionnel des managers intermédiaires et des managers de
proximité : une application au secteur public* ». Thèse de doctorat en sciences de gestion.
Université François Rabelais de Tours
- Coghlan, D. & Brydon Miller, M. (Eds). *The SAGE Encyclopedia of Action research*. London,
England: Sage
- Commeiras N, Fournier C., 2002, « *Ambiguïté de rôle et implication organisationnelle des
forces de vente : une approche multidimensionnelle* », in *L'implication au travail*, J.P.
Neveu et M. Thévenet (coord.), ed. Vuibert, collection Entreprendre, Institut Vital Roux,
p.99-112
- Commeiras N., Loubes A., Fournier C., 2009, « *Les effets des tensions de rôle sur l'implication
au travail : une étude auprès des managers de rayon* », revue *Management International*,
volume 13, n°4, PP.73-89
- Cristallini V., 2005, « *Le concept d'interactivité cognitive. Illustration par la construction du
concept de loyauté professionnelle* », 23ème Université d'été de l'Audit Social, Lille

- Crozet P. et Desmarais C., 2005, « *L'encadrement des organisations publiques face à la modernisation managériale : concilier l'inconciliable ?* » 16e Conférence de l'AGRH Paris Dauphine - 15 et 16 septembre 2005
- Crozier M. et Friedberg E., 1977, « *l'acteur et le système* », éditions du Seuil
- Daft R.L. et Weick K.E., 1984, “*Toward a model of Organizations as interpretations systems*”, Academy of Management review, 1984, Vol. 9, N.2 – P 284-295
- David A., 2000, « *La recherche-intervention, un cadre général pour les sciences de gestion ?* » IXème Conférence Internationale de Management Stratégique – Montpellier, 24 au 26 mai 2000, mars 2000, p. 22
- Delahaye J.P., 2011, « *Le principe de Peter* » ©pour la science – N°407 – septembre 2011 Pages 82-87
- Desmarais C. et Jameux C., 2004, Politique et Management public, Vol 19, N°3, pp 101-119.
- DEXIA SOFCAP, 2010 « *Absences au travail pour raison de santé dans les collectivités territoriales* »
- Di Maggio P.J. et Powell W., 1983, “*The iron cage revisited" institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*”, American Sociological Review, 48, 147-60
- Donaldson T., Preston L. E., 1995, “*The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications*”, Academy of Management Review, vol. 20, n°1, pp. 65-91
- Dumez H., 2010, « *Eléments pour une épistémologie de la recherche qualitative en gestion* », Le Libellio d’AEGIS, Vol.6, n°4-Hiver 2010, pp. 3-16
- Dumez H., 2013, « *Méthodologie de la recherche qualitative. Les 10 questions clés de la démarche compréhensive* », Paris, Vuibert
- Dunat A., octobre 2011, « *l'action disciplinaire dans la fonction publique territoriale* », éditions La plume d’hippopotame
- Duport M., 2016, « *L'exercice du leadership en Chine : enjeux et mutations* », Le leadership, Recherches et pratiques, éditions Vuiber
- ENAP, 2012, Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique
- Ferlie E., Ashburner L., Fitzgerald L., Pettigrew A., 1996, « *The New Public Management in Action* », Oxford: Oxford University Press
- Fernandez A., 2018 <https://www.piloter.org/gouvernanceentreprise/definitiongouvernance.htm>
- Fischer C.D., Gitelson R., 1983, « *A meta-analysis of correlates of the role conflict and role ambiguity* », Journal of Applied Psychology, n°68, p. 320-333

- Fort F., Bories-Azeau I., Noguera F., Peyroux C., 2024, « *L'hybridation de la gouvernance des structures d'accompagnement pour construire des territoires entrepreneurs* » Dans *Entreprendre & Innover* 2024/1-2 (n°58-59), pages 75 à 90
- Freeman R. E., 1984, “*Strategic Management: a Stakeholder Approach*”, Cambridge University Press
- 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.anales.org/gc/2006/gc85/gambetta.pdf>
- Gavard-Perret M.-L., Gotteland D., Haon C. et Jolibert A., 2012, « *Méthodologie de la recherche en sciences de la gestion* », 2e édition, Paris, Pearson France, 415 p.
- Genereux J., 2006, « *La Dissociété* », Éditions du Seuil
- Gephart Jr, R. P. (1986). « *Deconstructing the defense for quantification in social science: A content analysis of journal articles on the parametric strategy* ». *Qualitative Sociology*, 9(2), 126-144.
- Giddens A., 1984, « *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration* » Polity Press
- Glaser B.G., Strauss A.L., 1967, « *The discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research* », Aldine de Gruyter
- Girod-Seville M., Perret V., 1999, « *Fondements épistémologiques de la recherche, Méthodes de recherche en management* », sous la direction de R.A. THIETART, Éditions Dunod, PP. 13-33
- Grima, F., 2004, « *Les conséquences de l'ambiguïté et du conflit de rôle au travail : proposition d'un modèle explicatif synthétique* », *Revue de Gestion des ressources Humaines*, n°54, p. 56-72
- Gustavsen, B. (2001). « Theory and practice: The mediating discourse ». In P. reason & Bradbury H. (eds). *Handbook of action research* (pp.17-26) London, England: Sage.
- Hae-Ok P., 2013, « Hybridation du New Public Management : cas des administrateurs territoriaux en France », *Management et Avenir*, 2013/7 (N°65), pages 32 à 47, éditions Management Prospective Éditions

- Hatchuel, A., & David, A. (2008). « *From action research to intervention research in management* ». in A.B. Shani, S.Morhman, W. Pasmore, B. Stymne, & Adler, N. (Eds), *Handbook of collaborative management research* (pp.143-162). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Hood, C., 1991, « *A Public Management for All Seasons (in the UK)?* » *Public Administration*, vol. 69, no. 1 : 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., Schuler R.S., 1985, « *A meta-analysis and conceptual critique of research on role ambiguity and role conflict in working setting* », *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, vol.36, p.16-78
- Johansson A., & Lindhult E., 2008, « *Emancipation or workability? Critical versus pragmatic scientific orientation in action research* ». *Action Research*, 6(1), 95-115
- Katz D. & Kahn R.L., 1966, « *The Social Psychology of Organizations* », Wiley, New York
- Katz D. & Kahn R.L., 1978, « *The Social Psychology of Organizations* », Wiley, New York
- Kelloway E.K., Barling J., 1990, « *Item content versus item wording: Disentangling role conflict and role ambiguity* », *Journal of Applied Psychology*, vol. 75, n° 6, p. 738-742
- Kruger J., Dunning D, 1999, « *Unskilled and Unaware of It : How Difficulties in Recognizing One's Own Incompetence Lead to Inflated Self-Assessments* », *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 77, n 6, décembre 1999, p.1121–1134
- Lamarzelle D., 1997, « *Le management territorial ; une clarification des rôles entre élus et cadres territoriaux* », Papyrus, Montreuil.
- Lamarzelle D., 2005, « *La face cachée de la territoriale* », Papyrus, Montreuil.
- Lawrence P., Lorsch J., 1973, « *adapter les structures de l'entreprise* »
- Lobre K., 2017, « *L'organisation hybride et son contrôle, mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches* », Université Aix Marseille
- Louart P., 1995, « *Succès de l'Intervention en Gestion des Ressources Humaines* », Éditions Liaisons
- Loubes, A., 1997, « *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
- Loubet J.-L., 2007, « *Les stratégies industrielles et les hommes* », dans Renault sur Seine (2007), pages 17 à 36
- Luce R. D. et Raiffa H., 1957, « *Games and Decisions* », New York, Wiley

- Koch F., 2011, « *Le vrai pouvoir des francs-maçons* », Express-Roularta, Paris
- Machiavel N., 1515, « *Le prince* », édition du groupe « ebooks libres et gratuits »
- Marsaud J., 1994, « Recul, redéploiement ou déploiement du management dans les communes ? », Questions et tentatives de réponses à partir de l'expérience de Saint-Denis, 7ème colloque international de la revue de Politiques et Management Public.
- Martinet A.C., 2008, « Gouvernance et management stratégique. Une nouvelle science morale et politique », *Revue française de gestion*, 34(183), 95-110.
- Martinet A.C., Pesqueux Y., « Epistémologie des sciences de gestion », Vuibert, pp 271, 2013, fnege
- Maurand-Valet A., 2010. « *Choix méthodologiques en sciences de gestion : pourquoi tant de chiffres ?* », Crises et nouvelles problématiques de la Valeur, Nice, France
- Mercier S., 1999, « *L'éthique dans les entreprises* », Éditions La Découverte, collection « Repères », Paris
- Mendel G., 2002, « *Une histoire de l'autorité. Permanences et variations* » Paris, La Découverte et Syros
- Milgram S., 1994, « *soumission à l'autorité* », éditions Calmann-Lévy
- Mintzberg H., 2010, « *le management – voyage au centre des organisations* », éditions Eyrolles
- Moisdon, J.C. 1984, « *Recherche en gestion et intervention* », *Revue Française de Gestion*, N° 47-48.
- Mottet V., 2015, « *Tetranormalisation et management stratégique du territoire. Le cas du grand Genève* ». Thèse de Doctorate in Business Administration, Université de Lyon 3, IAE.
- Nash J.F., 1950, « *Non-cooperative Games* », PhD Dissertation, Princeton University
- Neimann L. J. et Hughes J. W., 1951, « *The Problem of the Concept of Role – A Re-Survey of the Littérature* », *Social Forces*, Vol. 30, No 2, p. 141-149
- Neumann Von, J., Morgenstern O., 1944, « *Theory of Games and Economic Behavior* », Princeton University Press.
- Noguera F., 2002, « *Management stratégique du temps de travail - Instrumentation et impact de l'aménagement - Réduction du temps de travail* », Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Lumière Lyon 2
- Noguera F., 2006, « *Management du temps de travail* », éditions Dunod, Paris
- Noguera F., 2010, « *Les défis posés par la nouvelle gestion publique à la GRH : cas d'une direction générale des impôts* », RGRH, N°78, pp. 32-58

- Noguera F., 2015, « *Comment transformer le manager en leader ?* » - Revue Economie et Management – N°155 – avril 2015
- Noguera F., Plane J.M., 2016, « *Le leadership – Recherche et pratiques* », Vuibert, Paris
- Noguera F., Scarazzini E., 2022, « La gouvernance des collectivités territoriales : une étude empirique des tensions de rôle des cadres territoriaux », *La gouvernance revisitée : une approche pluridisciplinaire*, JFD éditions, Montréal (Québec), pp. 327-354.
- Noguera F., Scarazzini E., 2022, « Tensions de rôle des cadres territoriaux : une étude empirique auprès d'une collectivité territoriale », *Revue Recherche en Sciences de Gestion-Management-Ciencias de Gestion* N° 149/2022, p. 207 à 235
- Noguera F., 2024, « L'hybridation dans les organisations publiques. Enjeux et perspectives », sous la direction de Florence NOGUERA, préface de Muriel PENICAUD, Éditions Presse universitaire Blaise-Pascal
- Noguera F., Scarazzini E., 2024, « L'hybridation de la gestion publique dans les collectivités territoriales : comment dépasser les tensions de rôle élus/agents », *L'hybridation dans les organisations publiques. Enjeux et perspectives*, sous la direction de Florence NOGUERA, préface de Muriel PENICAUD, Éditions Presse universitaire Blaise-Pascal, pp. 59-67
- Ortqvist, D., Wincent J., 2006, « *Prominent consequences of role stress: a meta-analytic review* », *International Journal of Stress Management*, vol. 13, p. 399-422
- O'Reilly C, Chatman J., 1986, « *Organizational commitment and psychological attachment: The effects of compliance, identification, and internalisation on prosocial behaviour* », *Journal Of Applied Psychology*, vol. 73, n° 3, pp. 492-499
- Osborne et Gaebler, 1992, « *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector* »
- Perez R., 2003, « *La Gouvernance de l'entreprise* », La Découverte, coll. « Repères »
- Perrot S., 1999, « *Identification des différentes formes de conflits de rôles : le cas des jeunes diplômés nouvellement embauchés* », Actes du 10ème congrès de l'AGRH
- Perrot S., 2001, « *L'entrée dans l'entreprise des jeunes diplômés* », Economica, Paris
- Perrot S., 2005, « *Nature et conséquences des conflits de rôle* », Journée de recherche CEROG-AGRH, IAE d'Aix-en-Provence
- Peretti J.M., 2009, « *ressources humaines et gestion des personnes* », éditions Vuibert
- Peter L.J. et Hull R., 1969, « *Le Principe de PETER* », éditions William Morrow and Company – éditions Librairie Générale Française, pour la traduction (2011)

- Peyroux C., Bories-Azeau I., Fort F. & Noguera F., 2019, Gouvernance partenariale des structures d'accompagnement et dynamique entrepreneuriale territoriale. *Revue internationale P.M.E.*, 32(3-4), 175–205.
- Plane J.M., 1998, « *The ethnomethodological approach to management: a new perspective on constructivist research* »
- Plane J.M., 2000, « *Méthodes de recherches-interventions en management* », Préface de R. PEREZ, L'Harmattan
- Plane J.M., 2012, « *théorie et management des organisations* », 3^{ème} édition, Dunod Paris
- Plane J.M., 2015, « *théories du leadership* », Dunod Paris
- Pollitt C., 1993, « *Management Techniques for the Public Sector: Pulpit and Practice* »
- Pollitt C., 2003, « *The Essential Public Manager* ». Maidenhead/Philadelphia, Open University Press. *Public Management Journal*, 2(1): 90-111
- Popper K., « *Conjectures and Refutations* »: The Growth of scientific Knowledge », 1963
Edition Française Payot 2006
- Porter L. Lawler E., 1968, « *Managérial attitudes and performance* »
- Rapport annuel, 2009-2010 de la DGAFP sur l'état de la fonction publique (politiques et pratiques)
- Rapport d'observations définitives n° 136/ 983 du 25 septembre 2013 - Exercices 2006 et suivants - Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
- Pruitt D., Rubin Jeffrey Z., (1986), « *Social Conflict: Escalation, Stalemate and Settlement* », New York: Random House
- Riviere A., 2014, « *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
- Rizzo J.R., House R.J. et Lirtzman S.I., 1970, « *Role conflict and ambiguity in complex organization* », *Administrative Science Quarterly*, (15), 150-163
- Rocheblave-Spenle, A.M., 1969, « *La notion de rôle en psychologie sociale* », PUF, 2^{ème} éd.
- Royal, L., 2007, « *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
- Sabourné K., Montargot N., Dougados M., 2024, « *Les tensions de rôle en EHPAD français : causes et conséquences* » Article accepté dans *Management international* 2024. DOI : <https://doi.org/10.59876/a-bbgx-j06v>

- Savall A., Zardet V., 1998, « *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, p. 18
- Savall A., Zardet V., 1996, « *La dimension cognitive de la recherche intervention : la production de connaissances par interaction cognitive* », Revue Internationale de systémique, vol. 10, n° 1-2, janvier 1996, pp. 157-189
- Savall A., Zardet V., 1995, « *Ingénierie stratégique du Roseau souple et enraciné* », Economica, 2^{ème} édition 2005
- Savall A., Zardet V., 1987 « *Maîtriser les coûts et les performances cachés* », Ed. Economica, 1^{ère} édition 1987, 3^{ème} édition 2000, op. cit.
- Savall A., Zardet V., 2004 « *Recherche en sciences de gestion : Approche qualimétrique - observer l'objet complexe* », Economica, Paris.
- Savall A., Zardet V., 2014, « *La conduite du changement dans les entreprises et les organisations* », Economica, Paris
- Savall A., Zardet V., 2015, « *Gouvernance et management : quelle coopération ?* » Economica, Paris
- Savall A., 1997, « *Management socio-économique ou comment régénérer confiance et performances* », Revue de l'ANCE, Communautés éducatives, n° 100, septembre 1997, pp. 36-45
- Savall A., Zardet V., Bonnet M., 2008, « *Libérer les performances cachées des entreprises par un management socio-économique* », B.I.T-ISEOR, Lyon
- Savall A., Zardet V., 2021, « *Traité du management socio-économique : théorie et pratiques.* », EMS, Paris
- Savall A., Zardet V., Bonnet M., 2009, « *Management socio-économique – une approche innovante* », Economica, Paris
- Savall A., Peron M., Zardet V., Bonnet M., 2015, « *Le capitalisme socialement responsable existe* », EMS, Paris
- Savall A., Cappelletti L., 2018, « *Le coût caché de l'absentéisme au travail* », Institut Sapiens
- Sawicki F., 2003, « *Leadership politique : un concept à remettre sur le métier ? Le leadership politique et les territoires. Les cadres d'analyse en débat* », Rennes. Presses universitaires de Rennes. « *Respublica* », P.71-88
- Schaubroeck J.S., Cotton J.L. et Jennings K.R., 1989, « *Antecedents and consequences of role stress: a covariance structure analysis* », *Journal of Organizational Behavior*, vol. 10, p. 35-58

- Scouarnec A., 2000, « Pratiques de gestion par les compétences et perception des salariés : une analyse des effets sociaux. », Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université de Caen.
- Scouarnec A., 2008, « *Plaidoyer pour un renouveau de la prospective.* », Management & Avenir (n°19), p. 171-186. DOI 10.3917/mav.019.0171
- Silicani J.L., 2008, Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique « rapport Silicani »
- Shepard Z., 2010, « *Absolument débordée* », Albin Michel, Paris
- Strauss, A., Corbin, J. M., 1990, « *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques* ». Sage Publications, Inc.
- Steiger A., Mai 2001, France Aéro
- Surowiecki J., 2004, « *The wisdom of crowds : why the many are smarter than the few and how collective wisdom shapes business, economics, society and nations* », New York, Doubleday, p.320
- Surowiecki J., 2008 « *La Sagesse des foules* », Éditions Jean-Claude Lattès
- Sutton R., 2007, « *Objectif zéro-sale-con* », éditions Vuibert
- Thevenet M., 2011, « *Les fausses évidences des RH* », éditions Eyrolles
- Thevenet M., 1992, « *Impliquer les personnes dans l'entreprise* », Paris, Éditions Liaisons, 205 p., p. 198
- Thevenet M., 2000, « *Le plaisir de travailler, favoriser l'implication des personnes* », Paris, Les Éditions d'Organisation
- Tubre, T., Collins J., 2000, Jackson and Schuler, 1985, « *Revisited: A meta-analysis of the relationships between role ambiguity, role conflict, and job performance* », Journal of Management, vol. 26, n° 1, p. 155-170
- Van Maanen J. et Schein E.H., 1979, « *Toward of Theory of Organizational Socialization* », Research in Organizational Behavior, 1, 209-264
- Voynnet-Fourboul C., 2014, « *Diriger avec son âme, leadership et spiritualité* », édition ems
- Vroom V., 1964, « *Work and Motivation* » New York: Wiley
- Wacheux F., 1996, « Méthodes qualitatives et recherche en gestion », Economica
- Weber R., 2004, « The Rhetoric of Positivism Versus Interpretivism » *MIS Quarterly*, vol. 28, n° 1,
- Werber M., 1992 « *Economie et société* » Paris, Ed Plon
- Whitney K. Newey and Kenneth D. West, 1987, « *Hypothesis Testing with Efficient Method of Moments Estimation* », International Economic Review Vol. 28, No. 3 (Oct., 1987), pp. 777-787 (11 pages)
- Worley C.G, Zardet V., Bonnet M., Savall A., 2015, « *Becoming agile* », Jossey Bass, USA

Zampiccoli L., 2011, « *Le management public : approches conceptuelles et enjeux de pilotage* », Gestion et Management Publics, vol.9

Zardet V. et Noguera F., 2014, « Quelle contribution du management au développement de la dynamique territoriale ? Expérimentation d'outils de contractualisation sur trois territoires », Gestion et management public », 2013/4 Volume 2/n°2, p. 5-31 ; p.27 DOI : 10.3917/gmp.022.0005

TABLE DES FIGURES

- Figure 1 : théories mobilisées
- Figure 2 : structure de la thèse
- Figure 3 : typologie des différentes dimensions du pilotage des organisations publiques
- Figure 4 : organisation des communes : dualité hiérarchique
- Figure 5 : constat relation tripartite
- Figure 6 : modèle d'épisode Katz et Kahn (1978)
- Figure 7 : synthèse du cadre théorique
- Figure 8 : les hypothèses, descriptive, explicative et prescriptive
- Figure 9 : répartition des agents fonctionnaires selon la filière d'appartenance et le sexe
- Figure 10 : répartition des agents (Femmes, Hommes) selon leurs catégories
- Figure 11 : pyramide des âges globale titulaires et stagiaires
- Figure 12 : répartition hommes, femmes de l'échantillon
- Figure 13 : répartition par tranche d'âge de l'échantillon
- Figure 14 : intersubjectivité contradictoire
- Figure 15 : effet miroir
- Figure 16 : synopsis du traitement des données
- Figure 17 : répartition des titulaires et stagiaires par catégorie et par sexe au 31/12/2019
- Figure 18 : évolution des effectifs par âge de 2011 à 2019
- Figure 19 : pyramide des âges des titulaires et des stagiaires au 31/12/2019
- Figure 20 : analyse des répondants
- Figure 21 : le trièdre dynamique de la métamorphose (source ISEOR)

TABLE DES TABLEAUX

- Tableau 1 : organisation de la fonction publique (hors contrats aidés)
- Tableau 2 : classement des processus d'hybridation
- Tableau 3 : synthèse des apports de l'hybridation en fonction du type de Management Public
- Tableau 4 : les parties prenantes d'une commune et leurs attentes
- Tableau 5 : la typologie des conflits de rôle (d'après Katz et Kahn, 1966)
- Tableau 6 : types de tensions de rôles et perception
- Tableau 7 : recherches sur les déterminants des tensions de rôle
- Tableau 8 : synthèse des déterminants de tensions de rôle
- Tableau 9 : corrélation entre les déterminants et les tensions de rôle
- Tableau 10 : conséquences des tensions de rôle – corrélations
- Tableau 11 : corrélations entre les composantes des tensions de rôle et les réactions comportementales ou affectives
- Tableau 12 : corrélations entre les tensions de rôle, les impacts socio-économiques et les indicateurs
- Tableau 13 : les positions épistémologiques en recherche de gestion (Girod-Séville et Perret (1999))
- Tableau 14 : échantillon et type d'entretien (phase 1) conduit auprès de la collectivité territoriale d'étude réalisé en 2017
- Tableau 15 : échantillon et type d'entretien (phase 2) au sein de la collectivité territoriale étudiée réalisé en 2021
- Tableau 16 : échantillon et types d'entretiens (phase 1 et 2) réalisés entre 2017 et 2021
- Tableau 17 : le guide d'entretien
- Tableau 18 : évolution de l'absentéisme au sein de la collectivité territoriale étudiée
- Tableau 19 : synthèse des coûts directs et indirects de l'absentéisme
- Tableau 20 : répartition des agents par tranches d'âge
- Tableau 21 : absences pour raison de santé des agents sur emploi permanent
- Tableau 22 : idées-forces en fonction des thèmes et sous-thèmes
- Tableau 23 : synthèse des résultats
- Tableau 24 : convergences-spécificités des conditions de travail
- Tableau 25 : convergences-spécificités organisation du travail
- Tableau 26 : convergences-spécificités communication-coordination-concertation

- Tableau 27 : convergences-spécificités gestion du temps
- Tableau 28 : convergences-spécificités formation intégrée
- Tableau 29 : convergences-spécificités mise en œuvre stratégique
- Tableau 30 : variation des indicateurs de tension de rôle de 2013 à 2021
- Tableau 31 : impact économique des préconisations
- Tableau 32 : ratios de mesure de la situation financière des communes
- Tableau 33 : synthèse des prescriptions à court terme
- Tableau 34 : impact économique des préconisations
- Tableau 35 : synthèse des prescriptions à moyen terme
- Tableau 36 : impact économique des préconisations
- Tableau 37 : synthèse des prescriptions à long terme
- Tableau 38 : impact économique des préconisations
- Tableau 39 : synthèse des prescriptions envisageables mais difficiles à mettre en œuvre sans volonté politique
- Tableau 40 : impact économique des préconisations
- Tableaux 41 : variation des indicateurs de tension de rôle de 2013 à 2021
- Tableau 42 : impact économique des tensions de rôle

LEXIQUE

AMF : association des maires de France

ATSEM : agent territorial spécialisé des écoles maternelles

BM : bureau municipal

BP : budget primitif

CA : compte administratif

CAP : commission administrative paritaire

CT : comité technique

CD : Comité de Direction

CDG : centre de gestion

CDS : chef de service

CFPC : centre de formation des personnels communaux (1972-1987) qui deviendra le CNFPT

CG : compte de gestion

CGCT : code général des collectivités territoriales

CI : complément indemnitaire, est une part facultative et variable du RIFSEEP fixée au regard des critères d'évaluation établis pour l'entretien professionnel.

CIG : centre interdépartemental de gestion

CM : conseil municipal

CNFPT : centre national de la fonction publique territoriale

CST : comité social territorial

DGA : directeur général adjoint

DGAS : directeur général adjoint des services

DGS : directeur général des services

DGST : directeur général des services techniques

DIF : droit individuel à la formation

DIRCAB : directeur de Cabinet

DIRFI : directeur des finances

DOB : débat d'orientation budgétaire

DRH : direction des ressources humaines

FAE : formation d'adaptation à l'emploi

FAT : formation avant titularisation

FP : fonction publique

FPT : fonction publique territoriale

GPEC : gestion prévisionnelle des emplois et compétences

IFSE : indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise, est une part fixe du RIFSEEP déterminée en appréciant la place au sein de l'organigramme et les spécificités de la fiche de poste

IGS : inspection générale des services

ONU : Organisation des Nations Unies

OS : organisations syndicales

QVCT : qualité de vie et conditions de travail

RH : ressources humaines

RI : régime indemnitaire

RIFSEEP : régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions, expertises et engagement professionnel

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	7
SOMMAIRE	11
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	13
1. CONTEXTE GÉNÉRAL DE LA RECHERCHE	13
2. CONTEXTE/PROBLÉMATIQUE ET HYPOTHÈSES	15
<i>Question de recherche</i>	<i>16</i>
<i>L'hypothèse centrale et autres hypothèses</i>	<i>17</i>
L'hypothèse centrale :	17
L'hypothèse descriptive	18
L'hypothèse explicative.....	18
L'hypothèse prescriptive.....	18
3. OBJET ET CADRE THÉORIQUE MOBILISÉ	19
4. LE PÉRIMÈTRE DE L'OBSERVATION SCIENTIFIQUE	23
STRUCTURATION DE LA THÈSE	25
PARTIE I : CONTEXTE DE LA RECHERCHE, FONDEMENTS THÉORIQUES ET MÉTHODOLOGIQUES.....	29
CHAPITRE 1 : LA GOUVERNANCE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : UNE ANALYSE PAR LES PARTIES PRENANTES ET LA THÉORIE D'HYBRIDATION	31
SECTION 1. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES SPÉCIFICITÉS DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE	33
1.1 Les collectivités territoriales.....	33
1.2 La fonction publique territoriale.....	37
121 Le cadre juridique de la Fonction Publique Territoriale.....	37
122 Les personnels de la fonction publique territoriale.....	39
123 La carrière des agents territoriaux	40
124 Les institutions et organes locaux de participation	41
125 Les conséquences de la loi du 6 août 2019.....	43
1.3 L'encadrement des collectivités territoriales	47
SECTION 2. LA THÉORIE DE L'HYBRIDATION POUR LA COMPRÉHENSION DU NOUVEAU MANAGEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	49
2.1 Le nouveau management public des collectivités territoriales	49
2.2 L'apport de la théorie de l'hybridation	51
SECTION 3 LES PARTIES PRENANTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	57
3.1 Les parties prenantes primaires ou internes.....	59
3.2 Les parties prenantes secondaires ou externes.....	63
SECTION 4 LA GOUVERNANCE DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE.....	65
CHAPITRE 2 : LA THÉORIE DES TENSIONS DE RÔLE POUR UNE COMPRÉHENSION DE LA GOUVERNANCE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET L'APPORT DE LA THÉORIE SOCIO-ECONOMIQUE POUR LA MESURE DES IMPACTS ECONOMIQUES	69
SECTION 1 LA THÉORIE DE TENSIONS DE RÔLE POUR LA COMPRÉHENSION DE LA RELATION ÉLUS/MANAGERS FONCTIONNELS	71
1.1 La notion de rôle	73
1.2 Les tensions de rôle	77
SECTION 2. L'APPORT DE LA THÉORIE SOCIO-ÉCONOMIQUE POUR MESURER LES IMPACTS ÉCONOMIQUES DES TENSIONS DE RÔLES	89

2.1 Une voie possible de mesure des tensions de rôle par les coûts-performances cachés.....	89
2.2 Corrélation entre les tensions de rôle, les impacts socio-économiques et les indicateurs.....	93
CHAPITRE 3 : MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE	99
SECTION 1 LE CADRE ÉPISTÉMOLOGIQUE DE LA RECHERCHE.....	101
1.1 Notre posture de chercheur-praticien.....	101
1.2 Le cadre épistémologique constructiviste.....	103
1.3 L'objet de la recherche.....	105
1.4 Le laboratoire de recherche.....	109
SECTION 2 LES CHOIX MÉTHODOLOGIQUES	111
2.1 Le terrain d'observation : une collectivité territoriale.....	111
2.2 L'échantillon de l'étude empirique et le mode opératoire	115
221 Le choix de l'échantillon.....	117
222 Le mode opératoire de la recherche	124
SECTION 3 LA RECHERCHE QUANTITATIVE AUPRÈS D'AUTRES COLLECTIVITÉS	133
PARTIE II : RÉSULTATS DE LA RECHERCHE, DISCUSSION ET IMPLICATIONS MANAGERIALES	135
CHAPITRE 4 : RÉSULTATS DE LA RECHERCHE	137
SECTION 1 UNE ÉTUDE PRÉLIMINAIRE DES TENSIONS DE RÔLE PAR L'ANALYSE DES RAPPORTS D'AUDIT DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE	139
1.1 L'analyse des audits organisationnels	139
111 Audit organisationnel mars 1998 services administratifs	140
112 Audit organisationnel septembre 1999 services techniques	141
113 Audit organisationnel octobre 2011.....	142
1.2 L'analyse de rapports de la Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon.....	147
121 Rapport du 25 septembre 2013	147
122 Rapport du 11 mars 2019	147
1.3 L'analyse des bilans et des indicateurs sociaux.....	149
131 Bilan social 2017	149
132 Bilan social 2019	152
133 Rapport social unique (RSU)2021.....	155
134 Les indicateurs sociaux.....	157
SECTION 2. L'HYBRIDATION À L'ORIGINE DE TENSIONS DE RÔLE ET DES DYSFONCTIONNEMENTS	163
2.1 Les différents types de tensions de rôle élus/managers fonctionnels observés.....	163
211 Conflit de rôle élus/managers fonctionnels observés (conflit intra-émetteur, conflit inter-émetteurs, conflit inter-rôle, conflit personne-rôle).....	165
212 Ambiguïté de rôle élus/managers fonctionnels	167
213 Surcharge de rôle élus/managers fonctionnels.....	167
214 Incapacité de rôle élus/managers fonctionnels	168
2.2 Les variables explicatives des tensions de rôle élus/managers fonctionnels.....	169
221 Les tensions de rôle liées aux variables organisationnelles	169
222 Les tensions de rôle liées aux variables environnementales.....	172
223 Les tensions de rôle liées aux variables relationnelles	174
224 Les tensions de rôle liées aux variables personnelles.....	176
2.3 Les conséquences des tensions de rôle en termes de dysfonctionnements élus/managers fonctionnels.....	181
231 Conséquences des tensions de rôle sur les conditions de travail des managers fonctionnels	181
232 Conséquences des tensions de rôle sur l'organisation du travail des managers fonctionnels	183
233 Conséquences des tensions de rôle sur la communication-coordination-concertation des managers fonctionnels	191
234 Conséquences des tensions de rôle sur la gestion du temps des managers fonctionnels	193
235 Conséquences des tensions de rôle sur la formation intégrée des managers fonctionnels.....	194
236 Conséquences des tensions de rôle sur la mise en œuvre stratégique des managers fonctionnels.....	200
SECTION 3 L'IMPACT SOCIO-ÉCONOMIQUE DES TENSIONS DE RÔLE	215

3.1 Les tensions de rôle augmentent l'absentéisme et les accidents de travail	217
311 L'absentéisme.....	217
312 Les accidents de travail et maladies professionnelles	219
3.2 Les tensions de rôle amplifient la rotation du personnel	219
3.3 Les tensions de rôle intensifient la non-qualité et les écarts de production	223
331 Les tensions de rôle accroissent les défauts de qualité	223
332 Les tensions de rôles entraînent une baisse de la productivité.....	223
CHAPITRE 5 : DISCUSSION DES RESULTATS ET IMPLICATIONS	
MANAGERIALES	229
SECTION 1 ANALYSE ET DISCUSSION DES RÉSULTATS DE L'ANALYSE MIXTE.....	231
1.1 Les résultats du questionnaire	231
111 Points de convergences.....	233
SECTION 2 LES PISTES POUR DÉPASSER LES TENSIONS DE RÔLE ENTRE LES ÉLUS ET MANAGERS	
FONCTIONNELS ET DÉVELOPPER UNE « GOUVERNANCE PARTENARIALE »	241
2.1. Le processus « Horivert » et la mesure des variations de tensions de rôle pour évoluer vers une	
« gouvernance partenariale »	241
2.2 Les préconisations complémentaires pour aboutir à une « gouvernance partenariale »	249
SECTION 3 LIMITES POLITIQUES ET PERSPECTIVES DE LA RECHERCHE EN TERMES DE FORMATION	
279	
3.1 Les limites de la recherche liées à une volonté politique	279
3.2 Les perspectives de la recherche en termes de formation	281
SECTION 4 LES APPORTS DE LA RECHERCHE	285
4.1 Les apports sur le plan théorique avec l'impact de l'hybridation sur les tensions de rôle	285
4.2 Les apports méthodologiques	293
4.3 Les apports potentiels pour les collectivités territoriales	295
CONCLUSION GENERALE	299
1 RÉPONSE À LA QUESTION DE RECHERCHE	299
2 CONTRIBUTION DE LA RECHERCHE	305
3 LIMITES ET PERSPECTIVES DE LA RECHERCHE	307
BIBLIOGRAPHIE	309
TABLE DES FIGURES	323
TABLE DES TABLEAUX	325
LEXIQUE	327
TABLE DES MATIERES	329
ANNEXES	333
ANNEXE 1 : THÈMES, SOUS-THÈMES, SOUS-SYSTÈMES ET IDÉES-CLÉ DU DIAGNOSTIC (PHASE 1)	
333	
ANNEXE 2 : REPRÉSENTATIVITÉ DES THÈMES DANS LE DIAGNOSTIC GLOBAL (PHASE 1).....	339
ANNEXE 3 : CLASSEMENT DES PHRASES – TÉMOINS (PHASE 1).....	341
ANNEXE 4 : TRAITEMENT DES ENTRETIENS (PHASE 1)	347
ANNEXE 5 : BILAN DES ABSENCES 2017 COLLECTIVITÉ ÉTUDIÉE (EXTRAIT BILAN SOCIAL 2017)	
399	
ANNEXE 6 : ÉVOLUTION DES EFFECTIFS ET DE L'ABSENTÉISME DE 2009 À 2017.....	401
ANNEXE 7 : ENQUÊTE QUANTITATIVE	403
ANNEXE 8 : RÉSULTATS ENQUÊTE QUANTITATIVE	409
ANNEXE 9 : SYNTHÈSE RAPPORT CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES 2013	423
ANNEXE 10 : SYNTHÈSE RAPPORT CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES 11 MARS 2019	431
ANNEXE 11 : SYNTHÈSE BILANS SOCIAUX 2017, 2019 ET RSU 2021	433
ANNEXE 12 : LES EMPLOIS FONCTIONNELS ET LES EMPLOIS DE CABINET.....	447
RESUME	452

ANNEXES

Annexe 1 : thèmes, sous-thèmes, sous-systèmes et idées-clé du diagnostic (phase 1)

1. Rôle des différents acteurs
<u>1.1 L'encadrement</u>
1.1.1 Rôle
1.1.1.1 Rôle très opérationnel
1.1.1.2 Rôle très administratif nécessitant des compétences techniques
1.1.1.3 Rôle politique excessif
1.1.1.4 Rôle important de conseil
1.1.1.5 Le rôle et le positionnement du cadre n'est pas du tout clair
1.1.2 Compétences
1.1.2.1 Les cadres en poste dans la collectivité manquent de compétences
1.1.2.2 Une minorité de cadres fait le travail
1.1.2.3 Il existe une inadéquation importante entre les profils et les postes occupés par de nombreux cadres de la collectivité
1.1.2.4 Les profils sont en adéquation avec les postes occupés
1.1.2.5 Le besoin en formation est très important pour les cadres de la collectivité notamment en termes de management
1.1.3 Subordination.
1.1.3.1 L'implication des élus est excessive
1.1.3.2 Le cadre est soumis à l'autorité politique ou administrative
1.1.3.3 L'organisation hiérarchique administrative est essentielle
1.1.4 Autonomie
1.1.4.1 L'encadrement a suffisamment d'autonomie
1.1.4.2 L'autonomie est insuffisante
1.1.4.3 Il y a un réel manque de communication
1.1.5 Leadership
1.1.5.1 Les cadres de la collectivité n'ont pas de leadership
1.1.5.2 Le leadership des cadres est essentiel pour le bon fonctionnement de la collectivité
1.1.5.3 Le leadership est essentiellement politique
1.1.6 Pistes d'amélioration

1.1.6.1 Il est important d'améliorer la communication entre cadre et la normalisation du management
1.1.6.2 L'évaluation des compétences des cadres est essentielle
1.1.6.3 Respect impératif du cadre statutaire
1.1.6.4 Reconnaissance et légitimation de la fonction y compris au niveau du salaire
1.1.6.5 Il n'existe aucune possibilité de changer le système
1.1.6.6 Il faut totalement refondre le mode de fonctionnement
<u>1.2 Les élus</u>
1.2.1 Rôle
1.2.1.1 Rôle politique exclusif, il impulse et prend les décisions
1.2.1.2 L'élu est décisionnaire, mais n'a aucun rôle administratif, il n'est pas chef de service
1.2.1.3 Le rôle des élus n'est pas clair et ils ne sont pas accessibles
1.2.2 Adéquation compétences/délégation
1.2.2.1 L'élu doit impérativement avoir les compétences correspondant à sa délégation
1.2.2.2 La compétence de l'élu n'est pas nécessaire si le cadre avec lequel il travaille est compétent
1.2.2.3 L'élu a rarement les compétences et ne suit pas les formations existantes
1.2.3 Relations élus/cadres
1.2.3.1 L'élu n'est absolument pas un chef de service
1.2.3.2 La relation de confiance cadre/élu est essentielle
1.2.3.3 Le cadre doit impérativement s'affirmer et ne pas être dominé
1.2.3.4 Certains cadres abusent de leurs positions et se substituent aux élus
1.2.4 Leadership
1.2.4.1 Les élus ont un véritable leadership politique mais le Maire reste le leader
1.2.4.2 Les élus n'ont aucun leadership ni politique ni administratif
1.2.5 Pistes d'amélioration
1.2.5.1 Il est important de mettre en place des lieux d'échanges entre élus et fonctionnaires tels que des séminaires afin d'améliorer les relations
1.2.5.2 Les élus doivent se former
1.2.5.3 Les Maires doit véritablement exercer son leadership
1.2.5.4 Les élus doivent travailler avec les cadres
<u>1.3 Le Cabinet</u>
1.3.1 Rôle
1.3.1.1 Le Cabinet a un rôle essentiellement politique et c'est une courroie de transmission entre le Maire, les élus et l'administration

1.3.1.2 Le rôle du Cabinet n'est pas clair
1.3.1.3 Le Cabinet dépasse souvent les limites de de son rôle
1.3.2 Connaissance fonction publique, besoins formations
1.3.2.1 Le Cabinet connaît suffisamment la fonction publique et ses rouages
1.3.2.2 Le Cabinet ne connaît pas suffisamment la fonction publique et ses rouages
1.3.3 Leadership
1.3.3.1 Le Cabinet a le pouvoir et prend le leadership administratif et politique
1.3.4 Pistes amélioration
1.3.4.1 La compétence administrative est essentielle dans un emploi de Cabinet
1.3.4.2 Le DGS doit impérativement tenir son rôle de leader
1.3.4.3 Il faut plus de communication entre les cadres et le Cabinet
2. Interaction entre les différents acteurs
<u>2.1 Réseaux</u>
2.1.1 Existences de réseaux formels ou informels,
2.1.1.1 Existences de très nombreux réseaux
2.1.1.2 Il n'existe aucun réseau
2.1.2 Influence sur les décisions, sur les carrières, sur les pratiques RH
2.1.2.1 Les réseaux n'ont aucune influence sur les carrières ou les décisions
2.1.2.2 Influence très importante des réseaux dans les décisions et les carrières
2.1.3 Pistes d'améliorations
2.1.3.1 L'atténuation de l'influence des réseaux passe nécessairement par un respect du statut, des grades, de l'accès par concours et de l'éthique
2.1.3.2 L'atténuation de l'influence des réseaux passe nécessairement par la mise en place de procédures strictes
2.1.3.3 Le politique doit absolument être exclu de la gestion administrative
<u>2.2 Compétences</u>
2.2.1 Evaluation des compétences, critères objectifs d'évaluation d'objectifs
2.2.1.1 L'évaluation des compétences est totalement inexistante
2.2.1.2 L'évaluation des compétences doit être extérieure
3. Direction, prise de décisions
<u>3.1 Comité de Direction</u>
3.1.1 Composition, rôle, pouvoir
3.1.1.1 Méconnaissance totale des circuits décisionnels

3.1.1.2 Composition ou existence d'un Comité de Direction totalement inconnu
3.1.1.3 Connaissance de la composition et du rôle précis du Comité de Direction
3.1.1.4 Les circuits décisionnels doivent être impérativement modifiés
3.1.2 Participation à la gouvernance, pistes d'améliorations
3.1.2.1 Impossibilité pour les cadres à tenir des positions dans le cadre de la gouvernance
3.1.2.2 Il est impératif d'associer tous les acteurs au projet
3.1.2.3 Le Comité de Direction ne sert absolument à rien
<u>3.2 Gouvernance</u>
3.2.1 Définition, acteurs
3.2.1.1 La gouvernance se résume uniquement au Maire qui prend les décisions
3.2.1.2 Les décisions sont prises uniquement par les fonctionnaires
3.2.1.3 La gouvernance de la collectivité est très floue
3.2.1.4 La gouvernance de la collectivité est très claire
3.2.1.5 La gouvernance est uniquement politique
3.2.2 Gouvernance partagée, leadership
3.2.2.1 Il est très important de mettre en place une gouvernance partagée entre les cadres et les élus
3.2.2.2 Il est très difficile de mettre en place une gouvernance partagée entre les cadres et les élus
3.2.3. Pistes d'améliorations
3.2.3.1 Il est impératif de rétablir la confiance entre élus et cadres
3.2.3.2 Si la gouvernance partagée est impossible, il faut un chef ou un pouvoir fort
3.2.3.3 Il est impératif de bien choisir les membres du Cabinet
4. Gestion des Ressources Humaines
<u>4.1 Organisation RH</u>
4.1.1 Rôle, politique RH, efficience
4.1.1.1 La DRH est totalement inefficente
4.1.1.2 Rôle satisfaisant des RH
4.1.1.3 La politique RH n'est pas clairement définie
4.1.2 Autonomie, interventionnisme du Cabinet ou des élus
4.1.2.1 Interventionnisme très important du Cabinet ou des élus
4.1.2.2 Autonomie suffisante de la DRH
4.1.3 Pistes d'amélioration

4.1.3.1 Le cadre doit pouvoir choisir ses collaborateurs
4.1.3.2 Il faut impérativement mettre en place des projets, des formations, des procédures
<u>4.2 Stratégie</u>
4.2.1 GPEC, organisation du travail
4.2.1.1 Il n'existe aucune stratégie connue de la DRH
4.2.1.2 La DRH a une stratégie visible
<u>4.3 Indicateurs RH</u>
4.3.1 Absentéisme, accidents de travail, rotation du personnel
4.3.1.1 Aucun indicateur existant ou communiqué aux cadres
4.3.1.2 Les indicateurs existant sont suffisants, mais ne sont pas utilisés
<u>4.4 Recrutement des cadres</u>
4.4.1 Processus, concours, diplômes
4.4.1.1 Le processus de recrutement est totalement inadapté
4.4.1.2 Le processus de recrutement des cadres est efficace
4.4.2 recrutement externe
4.4.2.1 Le recrutement externe est nécessaire
4.4.2.2 Le recours à un Cabinet extérieur est souhaitable
4.4.2.3 Le recrutement d'un candidat en interne sans recours à un Cabinet de recrutement est préférable
4.4.3 Pistes d'améliorations
4.4.3.1 Recrutement obligatoirement statutaire
4.4.3.2 Qualité du mode de recrutement très importante
4.4.3.3 Travail en amont du recrutement très important

Annexe 2 : représentativité des thèmes dans le diagnostic global (phase 1)

Thèmes et sous-thèmes	Nombre de phrases témoins	Représentativité des thèmes
Rôle des différents acteurs L'encadrement Les élus Le Cabinet	430	54,36%
Interaction entre les différents acteurs Réseaux Compétences	81	10,24%
Direction, prise de décisions Comité de Direction Gouvernance	93	11,76%
Gestion des Ressource Humaines Organisation RH Stratégie Indicateurs RH Recrutement des cadres	187	23,64%
Total	791	100,00%

Annexe 3 : classement des phrases – témoins (phase 1)

Représentativité des phrases témoins, des thèmes, des sous-thèmes et des idées-clé dans la base expérimentale	Nombre de phrases	Part en % des sous-thèmes dans le thème	Part en % des sous-thèmes dans la base	Part en % des thèmes dans la base	Part en % des sous-systèmes dans la base	Part en % des idées-clé dans la base
1. Rôle des différents acteurs				54,36%		
<u>1.1 L'encadrement</u>	226	52,56%	28,57%			
1.1.1 Rôle	47				5,94%	
1.1.1.1 Rôle très opérationnel	22					2,78%
1.1.1.2 Rôle très administratif nécessitant des compétences techniques	16					2,02%
1.1.1.3 Rôle politique excessif	1					0,13%
1.1.1.4 Rôle important de conseil	3					0,38%
1.1.1.5 Le rôle et le positionnement du cadre n'est pas du tout clair	5					0,63%
1.1.2 Compétences	73				9,23%	
1.1.2.1 Les cadres en poste dans la collectivité manquent de compétences	20					2,53%
1.1.2.2 Une minorité de cadres fait le travail	9					1,14%
1.1.2.3 Il existe une inadéquation importante entre les profils et les postes occupés par de nombreux cadres de la collectivité	22					2,78%
1.1.2.4 Les profils sont en adéquation avec les postes occupés	11					1,39%
1.1.2.5 Le besoin en formation est très important pour les cadres de la collectivité notamment en termes de management	11					1,39%
1.1.3 Subordination.	24				3,03%	
1.1.3.1 L'implication des élus est excessive	5					0,63%
1.1.3.2 Le cadre est soumis à l'autorité politique ou administrative	7					0,88%
1.1.3.3 L'organisation hiérarchique administrative est essentielle	12					1,52%
1.1.4 Autonomie	35				4,42%	
1.1.4.1 L'encadrement a suffisamment d'autonomie	15					1,90%
1.1.4.2 L'autonomie est insuffisante	17					2,15%
1.1.4.3 Il y a un réel manque de communication	3					0,38%
1.1.5 Leadership	21				2,65%	
1.1.5.1 Les cadres de la collectivité n'ont pas de leadership.	11					1,39%
1.1.5.2 Le leadership des cadres est essentiel pour le bon fonctionnement de la collectivité.	8					1,01%
1.1.5.3 Le leadership est essentiellement politique.	2					0,25%

1.1.6 Pistes d'amélioration	26				3,29%	
1.1.6.1 Il est important d'améliorer la communication entre cadres et la normalisation du management	9					1,14%
1.1.6.2 L'évaluation des compétences des cadres est essentielle	5					0,63%
1.1.6.3 Respect impératif du cadre statutaire	2					0,25%
1.1.6.4 Reconnaissance et légitimation de la fonction y compris au niveau du salaire	3					0,38%
1.1.6.5 Il n'existe aucune possibilité de changer le système	2					0,25%
1.1.6.6 Il faut totalement refondre le mode de fonctionnement	5					0,63%
1.2 Les élus	133	30,93%	16,81%			
1.2.1 Rôle	32				4,05%	
1.2.1.1 Rôle politique exclusif, il impulse et prend les décisions	23					2,91%
1.2.1.2 L' élu est décisionnaire, mais n'a aucun rôle administratif, il n'est pas chef de service	8					1,01%
1.2.1.3 Le rôle des élus n'est pas clair et ils ne sont pas accessibles	1					0,13%
1.2.2 Adéquation compétences/délégation	40				5,06%	
1.2.2.1 L' élu doit impérativement avoir les compétences correspondant à sa délégation	15					1,90%
1.2.2.2 La compétence de l' élu n'est pas nécessaire si le cadre avec lequel il travaille est compétent	11					1,39%
1.2.2.3 L' élu a rarement les compétences et ne suit pas les formations existantes	14					1,77%
1.2.3 Relations élus/cadres	41				5,18%	
1.2.3.1 L' élu n'est absolument pas un chef de service	20					2,53%
1.2.3.2 La relation de confiance cadre/ élu est essentielle	14					1,77%
1.2.3.3 Le cadre doit impérativement s'affirmer et ne pas être dominé	3					0,38%
1.2.3.4 Certains cadre abusent de leurs positions et se substituent aux élus	4					0,51%
1.2.4 Leadership	8				1,01%	
1.2.4.1 Les élus ont un véritable leadership politique mais le Maire reste le leader	6					0,76%
1.2.4.2 Les élus n'ont aucun leadership ni politique ni administratif	2					0,25%
1.2.5 Pistes d'amélioration	12				1,52%	
1.2.5.1 Il est important de mettre en place des lieux d'échanges entre élus et fonctionnaires tels que des séminaires afin d'améliorer les relations	6					0,76%
1.2.5.2 Les élus doivent se former	4					0,51%
1.2.5.3 Le Maire doit véritablement exercer son leadership	1					0,13%
1.2.5.4 Les élus doivent travailler avec les cadres	1					0,13%
1.3 Le Cabinet	71	16,51%	8,98%			
1.3.1 Rôle	44				5,56%	

1.3.1.1 Le Cabinet a un rôle essentiellement politique et c'est une courroie de transmission entre le Maire, les élus et l'administration	26					3,29%
1.3.1.2 Le rôle du Cabinet n'est pas clair	6					0,76%
1.3.1.3 Le Cabinet dépasse souvent les limites de de son rôle	12					1,52%
1.3.2 Connaissance fonction publique, besoins formations	14				1,77%	
1.3.2.1 Le Cabinet connaît suffisamment la fonction publique et ses rouages	6					0,76%
1.3.2.2 Le Cabinet ne connaît pas suffisamment la fonction publique et ses rouages	8					1,01%
1.3.3 Leadership	7				0,88%	
1.3.3.1 Le Cabinet a le pouvoir et prend le leadership administratif et politique	7					0,88%
1.3.4 Pistes amélioration	6				0,76%	
1.3.4.1 La compétence administrative est essentielle dans un emploi de Cabinet	1					0,13%
1.3.4.2 Le DGS doit impérativement tenir son rôle de leader	4					0,51%
1.3.4.3 Il faut plus de communication entre les cadres et le Cabinet	1					0,13%
TOTAL	430	100,00%	54,36%	54,36%	54,36%	54,36%
2. Interaction entre les différents acteurs				10,24%		
<u>2.1 Réseaux</u>	74	91,36%	9,36%			
2.1.1 Existences de réseaux formels ou informels,	31				3,92%	
2.1.1.1 Existences de très nombreux réseaux	29					3,67%
2.1.1.2 Il n'existe aucun réseau	2					0,25%
2.1.2 Influence sur les décisions, sur les carrières, sur les pratiques RH	32				4,05%	
2.1.2.1 Les réseaux n'ont aucune influence sur les carrières ou les décisions	1					0,13%
2.1.2.2 Influence très importante des réseaux dans les décisions et les carrières	31					3,92%
2.1.3 Pistes d'améliorations	11				1,39%	
2.1.3.1 L'atténuation de l'influence des réseaux passe nécessairement par un respect du statut, des grades, de l'accès par concours et de l'éthique	5					0,63%
2.1.3.2 L'atténuation de l'influence des réseaux passe nécessairement par la mise en place de procédures strictes	4					0,51%
2.1.3.3 Le politique doit absolument être exclu de la gestion administrative	2					0,25%
<u>2.2 Compétences</u>	7	8,64%	0,88%			
2.2.1 Evaluation des compétences, critères objectifs d'évaluation d'objectifs	7				0,88%	
2.2.1.1 L'évaluation des compétences est totalement inexistante	5					0,63%
2.2.1.2 L'évaluation des compétences doit être extérieure	2					0,25%
TOTAL	81	100,00%	10,24%	10,24%	10,24%	10,24%
3. Direction, prise de décisions				11,76%		

3.1 Comité de Direction	32	34,41%	4,05%			
3.1.1 Composition, rôle, pouvoir	29				3,67%	
3.1.1.1 Méconnaissance totale des circuits décisionnels	4					0,51%
3.1.1.2 Composition ou existence d'un Comité de Direction totalement inconnu	10					1,26%
3.1.1.3 Connaissance de la composition et et du rôle précis du Comité de Direction	13					1,64%
3.1.1.4 Les circuits décisionnels doivent être impérativement modifiés	2					0,25%
3.1.2 Participation à la gouvernance, pistes d'améliorations	3				0,38%	
3.1.2.1 Impossibilité pour les cadres à tenir des positions dans le cadre de la gouvernance	1					0,13%
3.1.2.2 Il est impératif d'associer tous les acteurs au projet	1					0,13%
3.1.2.3 Le Comité de Direction ne sert absolument à rien	1					0,13%
3.2 Gouvernance	61	65,59%	7,71%			
3.2.1 Définition, acteurs	40				5,06%	
3.2.1.1 La gouvernance se résume uniquement au Maire qui prend les décisions	13					1,64%
3.2.1.2 Les décisions sont prises uniquement par les fonctionnaires	2					0,25%
3.2.1.3 La gouvernance de la collectivité est très floue	14					1,77%
3.2.1.4 La gouvernance de la collectivité est très claire	3					0,38%
3.2.1.5 La gouvernance est uniquement politique	8					1,01%
3.2.2 Gouvernance partagée, leadership	13				1,64%	
3.2.2.1 Il est très important de mettre en place une gouvernance partagée entre les cadres et les élus	4					0,51%
3.2.2.2 Il est très difficile de mettre en place une gouvernance partagée entre les cadres et les élus	9					1,14%
3.2.3. Pistes d'améliorations	8				1,01%	
3.2.3.1 Il est impératif de rétablir la confiance entre élus et cadres	3					0,38%
3.2.3.2 Si la gouvernance partagée est impossible, il faut un chef ou un pouvoir fort	4					0,51%
3.2.3.3 Il est impératif de bien choisir les membres du Cabinet	1					0,13%
TOTAL	93	100,00%	11,76%	11,76%	11,76%	11,76%
4. Gestion des Ressources Humaines					23,64%	
4.1 Organisation RH	78	41,71%	9,86%			
4.1.1 Rôle, politique RH, efficience	39				4,93%	
4.1.1.1 La DRH est totalement inefficente	20					2,53%
4.1.1.2 Rôle satisfaisant des RH	9					1,14%
4.1.1.3 La politique RH n'est pas clairement définie	10					1,26%
4.1.2 Autonomie, interventionnisme du Cabinet ou des élus	32				4,05%	

4.1.2.1 interventionnisme très important du Cabinet ou des élus	28					3,54%
4.1.2.2 Autonomie suffisante de la DRH	4					0,51%
4.1.3 Pistes d'amélioration	7				0,88%	
4.1.3.1 Le cadre doit pouvoir choisir ses collaborateurs	1					0,13%
4.1.3.2 Il faut impérativement mettre en place des projets, des formations, des procédures	6					0,76%
4.2 Stratégie	28	14,97%	3,54%			
4.2.1 GPEC, organisation du travail	28				3,54%	
4.2.1.1 Il n'existe aucune stratégie connue de la DRH	23					2,91%
4.2.1.2 La DRH a une stratégie visible	5					0,63%
4.3 Indicateurs RH	27	14,44%	3,41%			
4.3.1 Absentéisme, accidents de travail, rotation du personnel	27				3,41%	
4.3.1.1 Aucun indicateur existant ou communiqué aux cadres	25					3,16%
4.3.1.2 Les indicateurs existants sont suffisants, mais ne sont pas utilisés	2					0,25%
4.4 Recrutement des cadres	54	28,88%	6,83%			
4.4.1 Processus, concours, diplômes	22				2,78%	
4.4.1.1 Le processus de recrutement est totalement inadapté	16					2,02%
4.4.1.2 Le processus de recrutement des cadres est efficace	6					0,76%
4.4.2 recrutement externe	19				2,40%	
4.4.2.1 Le recrutement externe est nécessaire	2					0,25%
4.4.2.2 Le recours à un Cabinet extérieur est souhaitable	10					1,26%
4.4.2.3 Le recrutement d'un candidat en interne sans recours à un Cabinet de recrutement est préférable	7					0,88%
4.4.3 Pistes d'améliorations	13				1,64%	
4.4.3.1 Recrutement obligatoirement statutaire	4					0,51%
4.4.3.2 Qualité du mode de recrutement très importante	5					0,63%
4.4.3.3 Travail en amont du recrutement très important	4					0,51%
TOTAL	187	100,00%	23,64%	23,64%	23,64%	23,64%
TOTAL	791		100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Annexe 4 : traitement des entretiens (phase 1)

Phrases-témoins
1. Rôle des différents acteurs
<u>1.1 L'encadrement</u>
1.1.1 Rôle
1.1.1.1 Rôle très opérationnel
"Le cadre met en musique toute l'organisation sous sa responsabilité afin d'atteindre les objectifs en étant le plus équitable possible." 10/12 A
"Le rôle d'un cadre consiste à encadrer le personnel, à faire fonctionner le service de façon à respecter le budget, les consignes de sécurité, à travailler avec les usagers, les élus, et les différents organismes" 1/12 A
"Le rôle d'un cadre, c'est de rendre possible l'impossible en montrant la voie et la piste aux collaborateurs. Il faut montrer les voies possibles et faire découvrir les champs des possibles. L'évolution est obligatoire." 4/12 A
"Rôle : assurer la continuité du service public et atteindre les objectifs. L'administration (DGS) fixe les objectifs tandis que les politiques ne donnent que les orientations." 12/12 A
"Le cadre est là pour orienter l'élu afin d'atteindre l'objectif fixé. Pour le cadre c'est la conduite de projet, mise en œuvre et évaluation. 8/12 A
"Le cadre doit protéger les élus." 3/12 A
"Le cadre est là pour tracer le chemin, indiquer les orientations, les objectifs à atteindre Il doit faire en sorte que les objectifs soient atteints en fonction des moyens humains, techniques et budgétaires dont il dispose." 4/4 B
"Le rôle d'un cadre supérieur est de faire le lien entre les élus et le service, le lien entre les agents et le chef de service en cas de problème. Il doit gérer les crises, prendre les décisions et traiter les dossiers avec l'équipe." 3/4 B
"Pour un cadre, le rôle managérial est essentiel et le positionnement d'encadrant est difficile. Le cadre doit composer entre la règle et la volonté des élus qui disent oui à toutes les demandes de leurs connaissances." 2/4 B
Le cadre doit avoir une certaine proximité avec ses troupes, il doit être capable d'être présent quand il le faut et absent lorsque c'est nécessaire. 1/5 C
Le cadre, c'est celui qui donne les ordres et fait fonctionner le service placé sous son autorité. " 2/3 C
"le cadre doit gérer les agents, prendre les décisions, faire l'interface entre les élus et le personnel, communiquer, vérifier le bon fonctionnement du service et être accessible à n'importe quel agent." 3/3 C
"Un cadre doit savoir faire ce que font ses agents. Dans le management c'est l'idéal d'avoir un cadre compétent avec lequel on peut avoir des échanges, mais le cadre ne peut pas être bon partout et il a besoin de ses agents." 1/3 C
"Le cadre Chef de service et directeur est responsable de l'animation, de la direction du service et du management. Le DGS attend du conseil, de l'alerte, des propositions pour améliorer le travail transversal." 4/5 CD

"Le cadre est un manager et pas un spécialiste. 1/5 CD
"Le rôle d'un cadre est fondé sur un système hiérarchique et chacun est censé avoir un poste qui correspond." 5/5 CD
"Les cadres sont différents, mais le bon cadre doit trouver un équilibre entre le pragmatisme, la technique et les capacités managériales." 2/5 CD
"Le cadre doit avoir la gestion du management et la vision de pouvoir transcrire la volonté politique en la concrétisant sur le terrain, c'est un rouage très important." 5/5 ECB
"Le cadre doit être "une baïonnette intelligente"." 3/5 ECB
"Encadrer les agents, orienter le travail, les écouter et répondre aux diverses demandes et sollicitations personnelles ou concernant le travail." 3/4 S
"Le cadre doit encadrer son équipe, il a des responsabilités vis-à-vis des agents qui l'entourent. Le directeur fait le relationnel avec l'administration et il rend des comptes au DGA et DGS." 4/4 S
"Le cadre fixe le cadre et organise le travail, il donne du sens" 1/4 S
1.1.1.2 Rôle très administratif nécessitant des compétences techniques
" Le rôle du cadre c'est l'administratif. Il doit être un garde-fou et maîtriser le droit afin d'éviter les problèmes car les élus n'ont pas les compétences. Le cadre doit encadrer ses équipes afin que tout se passe bien." 2/12 A
"Le cadre doit être l'animateur d'un certain nombre de compétences. Le cadre est force de proposition. Il doit s'assurer que l' élu qui prend les décisions ait bien tous les éléments pour les prendre en connaissance de cause." 7/12 A
"Le cadre doit mettre en œuvre la politique souhaitée par les élus en veillant que cela soit mis en place dans un cadre légal et réglementaire. Il recherche les subventions afin que la politique souhaitée coûte le moins cher possible aux contribuables." 3/12 A
"Le cadre est censé trouver des réponses pratiques et concrètes aux demandes des élus. Il doit analyser proposer et indiquer aux élus lorsqu'ils se trompent avec tact." 9/12 A
"Le cadre est là pour orienter l' élu afin d'atteindre l'objectif fixé. Pour le cadre c'est la conduite de projet, mise en œuvre et évaluation. 8/12 A
"Le cadre met en œuvre les orientations politiques des élus dans un cadre juridique et administratif en s'appuyant sur des moyens humains, techniques et financiers dans une organisation territoriale en lien avec les administrés." 11/12 A
"Le rôle du cadre c'est d'avoir des missions et des connaissances en finances, comptabilité, budget, management et environnement territorial. Il doit être polyvalent. Il doit être le relais entre la direction générale et son application sur le terrain. Si le cadre ne partage pas la même vision que le politique ça peut se voir sur le terrain." 6/12 A
"Les cadres sont là pour mettre en place la politique des élus et être forces de propositions. Le cadre doit alerter sur la faisabilité financière, juridique et sur la méthode (marchés, organisation). Il doit proposer des solutions en respectant les règles. 5/12 A
"Le cadre est en contact avec son élu, il est son conseil, mais il n'a pas de lien hiérarchique. Il doit travailler harmonieusement avec son DGS et DGA. C'est une force de proposition qui trouve des solutions." 1/4 B
"Si un cadre est investi dans son service, il est une force de proposition auprès des élus pour l'évolution de sa direction, il est un pilier, un pivot" 1/3 C

"Avoir la capacité de mettre en œuvre les demandes d'ordre politique nécessitant plusieurs compétences : encadrement, organisation, méthodologie, techniques (qui vont influencer les choix) et administratives (qui vont influencer les décisions)." 2/5 CD
"Le cadre a un rôle de conseil et de d'alerte. "Théorie des baïonnettes intelligentes". Le cadre a un rôle essentiel : protéger les élus." 4/5 CD
"Le cadre est un spécialiste dans son domaine, l' élu ne l'est pas." 3/5 ECB
"Les cadres doivent protéger les élus et le Maire sur les risques autres que politiques." 2/5 ECB.
"Rôle : celui qui est en charge de coordonner les orientations stratégiques des élus et de la mise en œuvre opérationnelle. Le directeur est force de proposition pour mettre en œuvre le projet des élus." 1/5 ECB
"Analyser, proposer et agir." 2/4 S
1.1.1.3 Rôle politique excessif
"Le directeur met en musique. Il apporte sa connaissance du territoire, du tissu associatif et suggère des projets politiques qui doivent bien correspondre à ceux des élus." 3/12 A
1.1.1.4 Rôle important de conseil
"Je pense que les cadres supérieurs, par leurs bagages, s'ils ont bien été sélectionnés au départ, ou par leur ancienneté (âge, expérience) peuvent avoir un avis intéressant pour les élus." 1/12 A
"Le cadre a un rôle de conseil. C'est un conseiller technique des élus. A mon niveau, on me fait confiance et on ne me met pas de bâtons dans les roues." 2/12 A
"L' élu attend du cadre des propositions car un élu, moins il est embêté, mieux il se porte. C'est au cadre de se positionner par rapport à ça." 2/5 CD
1.1.1.5 Le rôle et le positionnement du cadre n'est pas du tout clair
"Il faut réussir à coconstruire avec les élus, mais parfois ceux-ci manquent de hauteur, n'arrivent pas à globaliser, manquent de vision et s'attachent aux micro-détails." 9/12 A
"Le préalable serait que l'exécutif ait un minimum de confiance pour discuter avec les cadres. Les élus n'écoutent pas les cadres. Le jour où les élus sauront se servir des cadres et lorsqu'ils verront qu'ils y gagnent sur le terrain, peut-être que ça améliorera les choses." 4/12 A
Le cadre soucieux des deniers publics et qui veut protéger juridiquement les élus et la collectivité a du mal à travailler." 11/12 A
"Le positionnement du cadre n'est pas net, par rapport au DGS, au Cabinet, aux élus et aux agents." 4/4 B
"La frontière est floue. Certains cadres sont en difficulté. Il y a un problème de confiance et de partenariat. Déclaration de certains élus : "si vous me posez des problèmes et ne me donnez pas de solutions, on ne va plus travailler ensemble." 2/4 S
1.1.2 Compétences
1.1.2.1 Les cadres en poste dans la collectivité manquent de compétences
"Si le cadre n'a pas de compétences, c'est l' élu qui prend la main sans tenir compte de l'aspect managérial et souvent au détriment du cadre réglementaire." 3/12 A

"Une minorité de cadres a les compétences nécessaires, mais la majorité non." 12/12 A
"50% des cadres manquent de technicité (démarche projet, connaissances techniques). Il y a une absence de maîtrise du management de la part des cadres." 4/12 A
"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." 2/12 A
"La compétence principale d'un cadre c'est sa capacité à manager, mais au sein de la collectivité, il y a trop de différence au niveau des compétences en management." 10/12 A
"On est pauvre en compétences au niveau des cadres." 7/12 A
"Pour certains cadres, dire oui à tout le monde ou transférer le bébé à d'autres services n'est pas une preuve de compétence." 8/12 A
"Pour certains dossiers techniques, je pense que de nombreux cadres n'ont pas les capacités techniques suffisantes et nécessaires." 11/12 A
"Tous les cadres ne peuvent pas être chef de service, certains ont besoin d'être accompagnés." 5/12 A
"Je ne peux pas comprendre qu'un cadre incompetent ou insuffisamment formé ne soit pas à l'écoute des agents et ne trouve pas de solutions." 2/4 B
"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)" 3/4 B
"Il y a très peu de cadres compétents sur des postes correspondants à leurs compétences, reconnus par l'administration et en mesure de faire avancer leurs dossiers." 1/4 B
"Il faudrait évaluer les personnes pour les postes qu'ils occupent par des entretiens d'évaluation, ce qui n'est pas le cas actuellement qui semble se mettre en place." 2/3 C
"Nos interlocuteurs et le directeur sont incompetents." 3/3 C
"Chez les cadres on manque de prise d'initiative et souvent il vaut mieux une mauvaise décision qu'une absence de décision." 2/5 CD
"Les 3 agents de catégorie B en postes de direction n'ont pas la connaissance des organes de décision. Un cadre n'est pas une victime, il assure des fonctions de conception et d'encadrement. Je pense qu'il y a des lacunes et que tous les cadres n'ont pas le bon niveau par rapport aux fonctions qu'ils occupent." 4/5 CD
"Il y a des niveaux de compétences très disparates. Il y a des gens qui ne sont pas au niveau des compétences, mais qui compensent par un investissement important." 1/5 ECB
"Il faut faire attention à positionner des personnes avec des compétences minimum, ce qui n'est pas le cas actuellement." 1/4 S
"Les cadres n'ont pas toutes les compétences nécessaires. Même les directeurs ne se rendent pas compte des responsabilités qu'ils ont et ce sont souvent les agents qui font le travail des directeurs." 4/4 S
"Pour l'adéquation entre les postes occupés et les compétences, ça devrait être le cas, mais le problème dans notre collectivité, c'est que quand tu es trop compétent tu ne restes pas." 2/4 S
1.1.2.2 Une minorité de cadres fait le travail
"20% des cadres font 80% du travail, les 80% restant font du vent et éventuellement les 20% qui manquent." 11/12 A

"20% des cadres font 80% du travail. Certains cadres sont innovants et capables de porter des projets et font le travail tandis que d'autres en sont incapables" 10/12 A
"20% des cadres font 80% du travail." 7/12 A
"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." 1/4 B
"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." 3/4 B
"Pour l'ensemble de la collectivité cadres ou agents, j'ai l'impression que 20% des agents font 80% du travail." 4/4 B
"Pour moi la loi de Pareto s'applique et 20% des cadres font 80% du travail." 2/4 B
"20% des cadres font 80% du travail et il faut se remettre en question." 4/5 CD
"20% des cadres font 80% du travail." 4/4 S
1.1.2.3 Il existe une inadéquation importante entre les profils et les postes occupés par de nombreux cadres de la collectivité
"Il y a un contraste entre les cadres positionnés par relations et ceux qui ont réussi les concours." 11/12 A
"L'idéal, c'est que le cadre ait le statut en adéquation avec ses compétences." 3/12 A
"Certains cadres ont peut-être des talents gâchés par la collectivité, mais il y a aussi celui que l'on ne savait pas où mettre et que l'on a mis quelque part." 4/12 A
"Comme le niveau des cadres n'est pas suffisant, on doit repenser toute l'organisation." 7/12 A
"Pour prendre une métaphore rugbyistique, on joue en 3ème division alors que l'on pourrait jouer 1ère, mais pour cela il faudrait mettre les cadres compétents aux bons postes et actuellement le capitaine (DGS) n'est pas à la hauteur. La compétence existe, mais cela ne rentre pas dans l'objectif de faire progresser la collectivité. On veut des gens que l'absence de compétence infériorise." 12/12 A
"Au niveau de la gestion du personnel le bémol dans cette collectivité, le point noir pour un cadre c'est de ne pas avoir cette possibilité de recruter en fonction du besoin ou d'avoir au moins un éventail, un choix pour sélectionner au mieux. L'ingérence des élus, du Cabinet va ralentir le fonctionnement du cadre car un cadre mal entouré ne va pas être aussi efficace qu'un cadre qui a choisi son équipe" 1/12 A
"On peut améliorer l'encadrement de la collectivité par une meilleure connaissance de l'expérience et des compétences des uns et des autres. Il faudrait peut-être modifier le positionnement de certains cadres dans l'encadrement." 10/12 A
"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." 9/12 A
"Des cadres ont du potentiel et pourraient s'en donner la peine. On a des cadres qui font bien le travail et d'autres incompetents qui ont été placés par copinage." 2/4 B
"Je ne pense pas qu'il y ait une adéquation des profils aux postes occupés." 4/4 B
"Je pense qu'il y a de gens compétents sur les bons postes. Des personnes qui ont passé des concours. Par contre on trouve de nombreuses personnes qui ont progressé par piston et qui ont des agents qui font leur travail." 2/3 C

"Dans les autres services, il y a des cadres qui sont des béni oui-oui." 3/3 C
"Pour les cadres de catégorie A je pense que la collectivité recherche d'abord les compétences, mais s'il y a plusieurs candidats le copinage fonctionne. Pour les catégories B (encadrement, CDS, directeurs) principalement recrutés en interne, il n'y a que le copinage et le clientélisme qui fonctionnent." 1/3C
"Lorsque le statut n'est pas en adéquation avec les responsabilités, cela fausse les rapports cadre/élu (ex de cadre B sur des postes de direction qui correspondent à des catégories A ou A+) 3/5 CD
"30 à 40% des cadres ne sont pas affectés aux bons postes et 10 à 15% ne devraient pas être cadres de direction. Les agents doivent évoluer dans leurs filières." 4/5 CD
"La fonction n'est pas toujours en adéquation avec le grade, il y a des catégorie B qui sont directeurs et des catégories A ou B qui font des travaux de cat C. Dans les petites collectivités, les cat C font tout." 5/5 CD
"La promotion d'imbéciles ou de médiocres, ça existe afin de permettre aux élus de faire ce qu'ils veulent." 1/5 CD
"Les réseaux poussent à avoir des personnes qui ne sont pas en adéquation." 2/5 CD
"Les cadres en fonction ont les qualités requises, mais sont passés à côté de la culture de la décision et cela n'est pas bon pour l'élu car ils devraient s'affirmer davantage." 3/5 ECB
"Certains postes à responsabilités sont occupés par des personnes qui n'ont pas les compétences. Il y a une véritable inadéquation poste/compétence." 3/4 S
"Il y a des dysfonctionnements à tous les niveaux : des cat B sur des postes de directeurs et des catégories A sur des emplois de catégories B." 4/4 S
"Je ne pense pas qu'il y ait toujours adéquation entre les profils et les postes occupés." 1/4 S
1.1.2.4 Les profils sont en adéquation avec les postes occupés
"Dans un fonctionnement a minima, les cadres ont les compétences suffisantes, mais il n'y en a pas en capacité de faire progresser car le système ne le veut pas." 12/12 A
"A part 2 ou 3 cas les compétences du cadre correspondent aux profils des postes de directeurs." 6/12 A
"Pour être directeur, il faut le positionnement, le caractère, la capacité d'intégration des dossiers et la vision sur la totalité des services." 5/12 A
"Pour ma part, j'ai été formé sur mon poste par un personne compétente." 2/4 B
"A partir du moment où ils ont passé un concours et où ils ont un positionnement correspondant au concours et pas au copinage, alors oui ils ont les compétences." 2/3 C
"Il ne faut pas beaucoup de bagages (diplômes) pour être un bon cadre." 1/3 C
"Pour une grande majorité les compétences sont en adéquation avec les profils de postes. Lorsque ce n'est pas le cas il faut pousser les agents vers la compétence et l'excellence." 2/5 CD
"Je trouve que les cadres avec lesquels je travaille ont une vision identique à la mienne, mais il peut y avoir des cadres qui n'ont pas la modernité de l'instant." 5/5 ECB
"Je suis surpris du niveau de compétence de l'encadrement intermédiaire de la collectivité." 1/5 ECB
"Les cadres A ont les compétences pour gérer les services, du moins ceux avec qui je travaille." 2/5 ECB

"Sur les cadres intermédiaires, la plupart sont assez compétents et s'impliquent. Par contre certains ont besoin de formations." 4/5 ECB
1.1.2.5 Le besoin en formation est très important pour les cadres de la collectivité notamment en termes de management
"Il faudrait que les cadres fassent des formations sur leurs faiblesses identifiées lors des entretiens d'évaluations." 6/12 A
"Il y a eu une tentative de formation au management, mais le formateur n'était pas à la hauteur et les compétences des participants étaient beaucoup trop hétérogène." 10/12 A
"J'ai eu des formations en management, mais manager dans cette collectivité est très difficile." 2/12 A
"La formation d'un niveau supérieur facilitera, peut-être, plus rapidement l'atteinte des objectifs, mais l'expérience permet aussi d'acquérir ces compétences." 1/12 A
"Les cadres n'ont pas de formations suffisantes au management. 80% des cadres du niveau tactique ont réussi des concours contre 90% qui n'avaient pas de concours autrefois. Mais il manque à ces jeunes cadres les formations initiales qui existaient antérieurement." 12/12 A
"Les cadres devraient continuer à se former régulièrement, se remettre à niveau et évoluer." 2/4 B
"Les cadres doivent avoir des directives qui correspondent à leurs formations, et si pas de diplômes, ils doivent faire des efforts de formations." 1/3 C
"Il y a des cadres qui ont des postes et qui n'ont pas d'expérience en management. Ce qui manque aujourd'hui c'est un plan de formation." 3/5 CD
"Je comprends que les cadres aient besoin de formation car on ne peut pas tout connaître et la mobilité d'un cadre est importante car avoir été ailleurs est enrichissant." 4/5 CD
"Il faut qu'il y ait une mobilité entre les cadres. On ne peut pas rester toute sa carrière au même endroit et il faudrait que les cadres se remettent en question." 3/5 ECB
"Le management c'est de l'humain, il faut savoir gérer l'humain et donner aux cadres en fonction des potentiels les outils nécessaires." 2/4 S
1.1.3 Subordination.
1.1.3.1 L'implication des élus est excessive
"On a un règlement dans le service, mais j'ai reçu l'ordre par un élu qui n'était pas celui responsable du service de passer outre le règlement. Cet ordre a généré de gros problème dans le fonctionnement du service." 2/12 A
"L'influence politique peut être importante et limiter fortement l'autonomie." 2/3 C
"Si on dit non à des agents, ils court-circuitent l'administration par les élus." 4/5 CD
Les cadres n'ont pas les moyens nécessaires, surtout lorsque les élus se mêlent de la gestion quotidienne." 2/3 C
"Le pouvoir ne tient pas dans la rétention d'informations." 2/4 S

1.1.3.2 Le cadre est soumis à l'autorité politique ou administrative
"On perd de l'énergie et de la motivation à vouloir aller de l'avant. Celui qui accepte tout et ne s'investit pas n'a aucun reproche. On n'a que des béni-oui-oui qui ne règlent aucun problème important. C'est épuisant et l'on arrive à une prise de risque." 7/12 A
"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." 3/12 A
"Des cadres refusent de répondre à des questions juridiques en raison d'implications politiques ou autres. L'intérêt particulier prime sur l'intérêt général." 11/12 A
"On veut des gens que le manque de compétence empêche de dire non." " 12/12 A
"Il y a des directeurs qui ont du leadership mais pas d'autonomie suffisante et s'ils vont à l'encontre de ce qui a été décidé, il se font "casser". 8/12 A
" 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." 1/5 CD
"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." 4/5 CD
1.1.3.3 L'organisation hiérarchique administrative est essentielle
"Le cadre doit être formaté et il doit y avoir une équipe unie composée de DG et de directeurs." 6/12 A
"Le cadre n'a qu'un seul patron le DGS." 3/12 A
"Le positionnement hiérarchique est important et ne favorise pas la transversalité." 9/12 A
"Les collectivités sont dans une technocratisation et dans un système très encadré, très hiérarchisé et centralisé de l'intérieur." 12/12 A
"Les décisions doivent être prises par mes supérieurs (DGS, DGA). Les décisions que je prends concernent uniquement le fonctionnement du service. 2/12 A
"L'organigramme est incompréhensible. Il y a des postes de DGA non pourvus, et soit on les recrute soit on refait l'organigramme." 5/12 A
"Il faut une relation de confiance entre le cadre, l'élu, le DGS et le DGA (supérieur hiérarchique)." 1/4 B
"Il est impossible d'avoir un organigramme et on ne sait pas qui gère ou qui commande. Il y a trop d'interlocuteurs, les décisions se prennent à la tête du client et ce n'est jamais pareil en fonction de l'interlocuteur."3/3 C
"Les cadres sont des collaborateurs, et le DGS est le chef d'orchestre et l'arbitre. Il faut qu'en cas de problèmes on lui propose des solutions." 4/5 CD
"Les postes de DGA ne sont pas tous pourvus et cela entraîne un déséquilibre de l'organisation car le DGS est obligé de compenser et manque donc du recul nécessaire." 1/5 ECB

"Il y a trop de réunions pour peu d'efficacité." 4/4 S
"Il manque un échelon intermédiaire entre l'opérationnel et le DGS, il manque des cadres supérieurs intermédiaires avec des compétences et de l'autorité qui favorisent la transversalité." 1/4 S
1.1.4 Autonomie
1.1.4.1 L'encadrement a suffisamment d'autonomie
"J'ai beaucoup d'autonomie, peut-être trop, et je n'arrive pas toujours à faire comprendre aux élus l'intérêt d'une décision." 9/12 A
"Dans les cadres stratégiques, certains ont plus d'autonomie et font la pluie et le beau temps. Certains cadres sont des électrons libres." 12/12 A
"Je pense que les cadres ont de l'autonomie mais de moins en moins de moyens. Il faut beaucoup d'imagination et on atteint les limites du système en étant dans une gestion purement financière." 10/12 A
"L'autonomie d'un cadre est la base d'une réussite dans son travail tout en respectant les consignes délivrées dans la collectivité. Etre autonome dans la gestion d'un budget c'est primordial en respectant les règles et les consignes, marché, comptabilité publique, etc.." 1/12 A
"Seul cadre dans le service, j'ai une autonomie suffisante et les élus me font confiance. Tout le travail dépend de ma conscience professionnelle." 2/12 A
"Il faut plus d'autonomie pour être efficace." 2/4 B
"L'autonomie du cadre dépendra de ses relations avec les élus (copinage), s'il a le "bras long", il pourra obtenir ce qu'il veut et on ne regardera pas la qualité de son travail." 1/3 C
"En fonction du niveau de confiance entre l'élu et le cadre, il a suffisamment d'autonomie. La confiance est essentielle entre les 2 entités." 1/5 CD
"Les cadres ont toute leur légitimité, l'autonomie et le dialogue avec les collègues." 4/5 CD
"L'autonomie on la prend et la responsabilité c'est un corollaire. Si certains cadres ne s'estiment pas autonomes, c'est qu'ils ne veulent pas l'être." 3/5 ECB
"L'autonomie oui, c'est une question de confiance. Les moyens humains ou financiers sont parfois insuffisants, mais on a la chance d'avoir des cadres de qualité." 5/5 ECB
"Je pense que les cadres ont une autonomie suffisante." 1/4 S
"On laisse assez de liberté aux cadres pour gérer les services, mais certains prennent leurs fonctions un peu trop à la légère." 4/4 S
"Pour moi l'autonomie est suffisante, mais je ne suis que dans l'exécution. Par contre je ressens les contraintes budgétaires et la pression des élus qui répercutent les demandes des citoyens." 3/4 S
Je pense que les cadres ont les moyens techniques, humains et financiers suffisants. Je pense que l'autonomie est suffisante pour certains cadres mais pas pour tous." 2/4 S.

1.1.4.2 L'autonomie est insuffisante
"Dans la collectivité, il n'y a pas de marge de manœuvre suffisante et un manque de moyens" 4/12 A
"Je suis bridé, je n'ai ni les moyens techniques (difficultés pour acheter un logiciel), ni financiers, ni humains. Seule la confiance accordée par l'élu peut donner au cadre de l'autonomie, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui." 9/12 A
"L'autonomie des cadres est insuffisante et les cadres semblent parfois freinés, peut-être en raison de certaines compromissions." 11/12 A
"Les cadres manquent d'autonomie et ne sont que peu écoutés. Il faut augmenter l'autonomie des directeurs" 5/12 A
"Les cadres n'ont pas d'autonomie suffisante et la collectivité n'est pas organisée pour faciliter cette autonomie. On n'a pas conscience qu'il faut faciliter l'autonomie des cadres." 7/12 A
"On demande beaucoup aux cadres avec des moyens insuffisants. Le cadre va essayer de le faire mais le résultat s'en ressentira et l'objectif ne sera pas atteint. Il y a un manque d'autonomie par manque de moyens techniques, humains et financiers." 6/12 A
"Certains cadres croient avoir de l'autonomie, mais se débrouillent avec ce qu'ils ont et font comme ils peuvent. Les 20% de cadres qui font le travail ont peut-être plus d'autonomie mais pas nécessairement." 2/4 B
"Je ne pense pas que les cadres aient suffisamment d'autonomie pour atteindre les objectifs." 4/4 B
"Les cadres n'ont pas d'autonomie suffisante en RH, en finances. Le cadre doit avoir une réelle autonomie financière, humaine et en matière de recrutement. Tout cadre aussi bon soit-il n'arrivera à rien sans moyens." 1/4 B
"Pas d'autonomie des cadres dans la gestion de l'humain." 3/4 B
"La politique a trop d'influence sur les décisions purement administratives et le cadre n'a pas assez d'autonomie en RH pour récompenser ou sanctionner ses agents." 2/3 C
"Les cadres n'ont pas les moyens de gérer." 3/3 C
"En règle générale le cadre s'adapte aux moyens qu'on lui donne, mais reste sur sa faim surtout dans le contexte budgétaire actuel." 1/5 CD
"Le problème de la collectivité c'est que sans autonomie suffisante correspondant au niveau hiérarchique, on reporte le problème au cadre supérieur et aucune décision n'est prise." 2/5 CD
"Les cadres n'ont pas d'autonomie suffisante." 4/5 CD
"Manque d'autonomie, les cadres n'ont pas de délégation et cela déresponsabilise. Il manque la relation de confiance." 5/5 CD
"Je pense qu'il y a un manque d'autonomie des cadres pour 2 raisons, soit par un refus de prise d'autonomie, soit parce qu'on ne leur donne pas." 1/5 ECB

1.1.4.3 Il y a un réel manque de communication
"Aucune réunion de communication entre cadres." 1/4 B
"Le problème de la collectivité c'est l'absence de dialogue entre cadres, il n'y a pas de transversalité." 3/5 ECB
"La communication est inexistante au sein de la collectivité." 4/4 S
1.1.5 Leadership
1.1.5.1 Les cadres de la collectivité n'ont pas de leadership.
"Leadership bloqué par manque d'autonomie." 8/12 A
"Absence de leadership dans la majorité des cadres de la collectivité. Pas de niveaux identiques en termes de management et des besoins de formations et de normalisation." 11/12 A
"Il y une absence de leadership de la part des cadres." 4/12 A
"Les cadres n'ont pas le leadership nécessaire et c'est regrettable. Ce sont les cadres qui doivent montrer l'exemple et être suivis par les agents. Il y a beaucoup trop de cadres "alimentaires"." 7/12 A
Le leadership des cadres est faible. Ce problème provient de ce copinage entre élus et cadres supérieurs voire agents, c'est cela qui pollue le système." 1/12 A
"Je ne pense pas que les cadres aient le leadership nécessaire, ceux qui pourraient l'avoir sont bridés dans leur fonctionnement." 4/4 B
"Très peu de leadership et cela est lié aux recrutements, aux formations et aux postes proposés." 1/4 B
"Nos responsables manquent de leadership, ce sont des "béné oui-oui", incapables de dire non aux élus. C'est du copinage et du clientélisme" 3/3 C
"Les incompetents qui représentent 30 à 40% n'ont pas de leadership. Le leadership est mal placé dans la collectivité et on devrait parler de représentativité." 4/5 CD
"Il faut du relationnel pour encadrer correctement. Si tu ne vois jamais ton directeur, il est difficile de lui parler." 3/4 S
"Absence de leadership. Les "petits" sont dégoûtés car ils font le travail et ce sont les directeurs qui en tirent les lauriers." 4/4 S

1.1.5.2 Le leadership des cadres est essentiel pour le bon fonctionnement de la collectivité.
"N'importe quel cadre, s'il a du leadership est capable de diriger n'importe quel service sans avoir nécessairement les compétences techniques." 10/12 A
"Je pense qu'il faut des formations au management et des mises à jour régulières." 9/12 A
"Les cadres ont du leadership sauf si on leur enlève le pouvoir et qu'ils sont court-circuités. Certaines décisions politiques concernant le personnel sapent complètement l'autorité du cadre." 2/3 C
"Un cadre efficace doit avoir du leadership, mais les formations managériales sont insuffisantes." 2/5 CD
"Pour Foch : "commander c'est l'art de faire de son but personnel un idéal pour les autres." Tous les managers doivent être des leaders." 1/5 CD
"Certains cadres ont le leadership, mais certains sont plus en difficulté et pourraient avoir besoin de formations." 5/5 ECB
"Il n'y a pas de ligne directrice dans le management attendu." 1/5 ECB
"Il faut un minimum de leadership, et la formation au management est une base." 3/4 S
1.1.5.3 Le leadership est essentiellement politique.
"Il est leader, mais pas patron, le seul patron c'est le Maire, c'est le politique." 2/5 ECB
"Le Maire est le capitaine du navire." 4/4 S
1.1.6 Pistes d'amélioration
1.1.6.1 Il est important d'améliorer la communication entre cadres et la normalisation du management
"Il est nécessaire de faire des réunions entre directeurs et cadres ou par petits groupes. Il faut travailler collégalement. Le Maire n'a pas sa place dans ces réunions car on ne peut pas tout dire devant lui." 5/12 A

"Il faudrait augmenter la mutualisation des moyens matériels et financiers et mettre en place un management plus normalisé qui permettrait peut-être d'améliorer la productivité." 10/12 A
"Il faudrait que les cadres se voient plus souvent, dans des séminaires (trimestriels ou semestriels) afin de pouvoir échanger et de ne pas avoir la "tête dans le guidon". Mise au vert avec des activités de cohésion afin de resserrer les liens." 6/12 A
"Il y a un réel problème de communication et un défaut d'information. Cela nuit au bon fonctionnement de l'organisation. Il n'y a aucune transversalité. Il faut augmenter l'autonomie des cadres et améliorer la transversalité. Il faut travailler en mode projet et il faut de l'information pour améliorer la réactivité et l'efficacité" 7/12 A
"Il y a une mauvaise circulation de l'information et il faudrait des groupes d'échanges entre cadres. Un cercle de cadres permettrait de régler des problèmes car le simple fait d'avoir un autre avis ou une autre approche peut aider." 4/12 A
"En interne, organiser des réunions de cadres afin de faciliter les échanges et les méthodes de travail et chercher des solutions communes." 1/4 B
"Solutions utopiques : des réunions régulières entre cadres et élus pour améliorer les relations et des réunions de cohésion entre cadres." 4/4 B
Il faut savoir gérer l'humain et donner aux cadres les outils nécessaires. 1/4 S
"Il faut améliorer la prise en compte des agents, et les directeurs ne sont pas bons dans la transmission de l'information, il y a très peu de retour. Le point à améliorer est la transmission de l'information." 3/4 S
1.1.6.2 L'évaluation des compétences des cadres est essentielle
"Il faudrait des idées novatrices, tels que des jurés d'une autre ville d'une même compétence qui viendraient statuer sur des augmentations de cadres. Par exemple un comité indépendant étudierait les augmentations des personnels sur des critères objectifs et parfaitement argumentés détachant ainsi les évolutions de carrière du politique. Les cadres devraient être évalués par des organes extérieurs à la collectivité." 1/12 A
"Il faut mettre des élus, des cadres et des agents aux bons niveaux de responsabilité. Il faut prendre en compte les évaluations et remanier certains postes et certains services. Comment un chauffeur du Maire peut demain se retrouver à contrôler des portails électriques." 3/4 B
"Il faut remettre en place les parcours professionnels et des formations suffisamment longues afin de garantir un socle commun et minimum de connaissances." 4/5 CD
"La mise en place d'entretiens annuels est une évolution importante qui permet de se situer, d'évaluer ce que tu fais et de faire évoluer le service. " 2/5 CD
"Etudier la mise en place de bilans de compétences pour tous les cadres et mettre en place une CVthèque au sein de l'organisation afin de pouvoir mettre les compétences en adéquation avec les postes. Mise en place de comité des sélections pour recruter les cadres avec éventuellement quelqu'un d'externe à l'organisation." 1/5 CD
1.1.6.3 Respect impératif du cadre statutaire
"Un cadre devrait être recruté uniquement sur concours ». 4/4 B

"On ne s'appuie pas assez sur les cadres intermédiaires et on ne peut pas nommer des catégories B sur des postes de catégorie A." 4/5 CD
1.1.6.4 Reconnaissance et légitimation de la fonction y compris au niveau du salaire
"Les cadres ne sont pas payés à leur juste valeur et les primes ne sont pas intégrés au salaire. Compte tenu des responsabilités le salaire n'est pas extraordinaire et des collègues sans responsabilités et qui ne "foutent rien" gagnent autant que moi. Il faudrait statutairement revaloriser le salaire des cadres qui ont des responsabilités." 2/12 A
"Il faudrait repositionner les acteurs afin d'atteindre les objectifs et notamment réaliser les projets de mandat." 4/5 CD
"La rétribution des cadres dirigeants n'est pas assez figée et pas suffisante et cela est encore plus vrai avec la modification du statut. Cela permet de donner des avantages indus à certains qui deviennent plus "dociles". Il est impératif de rétribuer convenablement les cadres dirigeants et de figer cette rémunération." 1/5 CD
1.1.6.5 Il n'existe aucune possibilité de changer le système
"Pas de pistes d'amélioration dans la collectivité. Les moyens existent mais il n'y a pas de possibilité de mise en œuvre." 4/12 A
"Tous les outils existent, mais sont laissés à l'appréciation des personnes qui les manipulent." 3/12 A
1.1.6.6 Il faut totalement refondre le mode de fonctionnement
"Il faut arriver à mettre une barrière entre les élus et les cadres c'est là où l'on va mettre des strates, les cadres supérieurs, les cadres et les autres. Actuellement dans notre collectivité, il y a trop d'interférences et trop d'ordres qui arrivent de partout et cela ne fait que ralentir et mettre en situation d'insécurité le cadre, car à un moment donné on va toujours déplaire à quelqu'un qu'il ne faut pas." 1/12 A
"Dans l'organisation il faudrait que le DGS choisisse ses collaborateurs et qu'ils ne lui soient pas imposés. Il faudrait qu'il y ait un véritable travail d'équipe, ce qui n'est pas le cas actuellement." 1/4 B
"Il y aurait besoin d'un spoil system inversé. Jusqu'à un certain niveau les cadres seraient permanents, mais au-dessus, ils devraient pouvoir être révocables avec par exemple un statut d'état leur permettant d'être "virés" facilement." 1/5 CD
"Il faut passer d'un fonctionnement en mode solo à un fonctionnement en mode projet et affecter les ressources en conséquence." 4/5 CD
"Il faut que tout le monde aille dans la même direction. On ne connaît pas la direction vers laquelle il faut aller et il faut donc un véritable "projet d'entreprise"." 2/5 CD
1.2 Les élus
1.2.1 Rôle
1.2.1.1 Rôle politique exclusif, il impulse et prend les décisions
" L'élu a un projet politique dans sa délégation qu'il souhaite mettre en œuvre. Il est décisionnaire et fait partager son projet au cadre qui doit le mettre en œuvre." 7/12 A

" Les élus ont été élus pour mettre en place une politique présentée aux électeurs. C'est aux élus de donner les moyens financiers et humains de leur politique." 5/12 A
"Dans l'absolu, l' élu doit rêver l'avenir et trouver les actions et les orientations nécessaires pour le construire. Il doit être le moteur du train et alimenter régulièrement les chefs de services pour faire avancer la machine ou redonner l'impulsion. C'est le VRP, auprès des administrés, de l'action de la collectivité" 4/12 A
"Ils ont été élus au suffrage universel. Ils doivent impulser les projets pour la collectivité. Le cadre est force de proposition, mais c'est l' élu qui décide. Le cadre permet à l' élu de prendre les décisions en connaissance de cause." 6/12 A
"L' élu veut que tout fonctionne sans être embêté au niveau politique." 12/12 A
"L' élu a été élu et est le représentant de nos citoyens et il va faire remonter ce que les gens souhaitent, prendre des initiatives, donner des idées de façon à rendre agréable la vie des citoyens. C' est là que le rôle de l' élu devrait être mieux ciblé, par rapport aux cadres avec un travail en amont et pas en aval." 1/12 A
"L' élu doit impulser la politique de la municipalité sans prendre la place de l'administratif. L' élu donne une direction dans le cadre de sa délégation, mais de façon générale, les élus ne peuvent pas être aussi pertinents qu' un directeur de service." 3/12 A
"L' élu est là pour donner des idées et indiquer les orientations politiques de la ville. C'est lui qui a la légitimité et qui doit donner sa vision du développement du territoire." 9/12 A
"L' élu est là pour donner l'orientation politique. C' est l' élu qui a le pouvoir décisionnel." 8/12 A
"L' élu indique la stratégie souhaitée par le Maire ou le conseil municipal." 10/12 A
"Moralement, c'est le garant de l'intérêt général car élu au suffrage universel, il a la légitimité institutionnelle. Il tranche et rend des arbitrages qui doivent favoriser l'intérêt général et empêcher le clientélisme." 11/12 A
"Les élus ne vont pas toujours dans le bon sens, on ne regarde pas la performance ou l'utilisation des deniers publics. Lorsqu'ils ont une idée en tête, ils vont jusqu'au bout sans se soucier des incidences." 3/4 B
"L' élu est une personne en contact avec le public et il est là pour transcrire ses demandes, il est au service du public, mais sa connaissance de la FPT peut être insuffisante." 4/4 B
"L' élu doit dire ce qu'il veut faire, où et quand. Il est là pour valoriser ce qui est fait et doit être présent quand il faut porter son projet politique." 2/5 CD
"Le rôle des élus est clair, c'est la définition des actions et du programme municipal défini avec le Maire. Ils doivent proposer et décider." 4/5 CD
"Les élus (surtout le Maire) fixent les objectifs et les axes prioritaires et les DGS et DGA doivent décliner les objectifs." 5/5 CD
"Les élus fixent l'objectif et le cadre détermine le périmètre." 1/5 CD
"Je ne suis pas en phase avec mes collègues élus politiques, car je ne travaille pas pour être réélu." 4/5 ECB

"Un élu est un lieutenant qui est en capacité de discuter en permanence avec ses équipes, la population et le transmettre à ses cadres." 5/5 ECB
"Les élus sont les têtes pensantes, ils sont élus par les administrés pour prendre les décisions. Les élus conseillent le Maire sur les décisions à prendre." 2/5 ECB
"Les élus, c'est un tout, il y a un chef (le Maire) qui impulse et qui est capable d'entendre les propositions de ses élus et après il fait des choix." 1/5 ECB
"Il détermine la politique, trace les grandes lignes et fixe les priorités. Il doit piloter, prendre ses responsabilités et assumer les choix politiques. 1/4 S
"Rôle des élus : écouter les administrés, faire remonter les demandes et définir les priorités. Transmettre aux techniciens et voir si c'est réalisable car certaines demandes sont extravagantes." 2/4 S
1.2.1.2 L'élu est décisionnaire, mais n'a aucun rôle administratif, il n'est pas chef de service
"L'élu impulse une politique et donne des orientations, mais ne dirige pas. C'est l'administration qui dirige et qui compose avec des cadres qui s'activent et respectent les règles et avec d'autres qui font ce qu'ils veulent." 12/12 A
"L'élu devrait faire son rôle d'élu, Il est élu par le peuple et il représente un courant de pensée. Ici l'élu s'implique trop dans la gestion des services, il se mêle du fonctionnement et pense qu'il peut changer la réglementation. L'élu doit s'occuper des administrés et laisser les administratifs appliquer la réglementation." 2/4 B
"Les élus décident des orientations et c'est l'administratif qui gère les dossiers." 1/4 B
"L'élu ne doit pas se substituer au cadre, mais la nature a horreur du vide et que peut-être certains cadres ne jouent pas leurs rôles." 4/5 CD
"Il n'appartient pas à l'élu de définir les moyens ou comment cela se fait, c'est le rôle du cadre." 2/5 CD
"L'élu n'est pas un chef de service, il doit appliquer une politique et l'exécuter." 3/5 ECB
"Il ne faut pas confondre élus et directeurs, leurs fonctions sont différentes. L'élu est au service de la population et des citoyens pour la bonne marche de la collectivité en collaboration avec les acteurs de la collectivité." 4/4 S
"Les élus définissent la politique de la ville, mais ne sont pas des chefs de services et doivent avoir une relation de confiance avec les cadres." 1/4 S
1.2.1.3 Le rôle des élus n'est pas clair et ils ne sont pas accessibles
" Les élus sont à un niveau que nous ne côtoyant pas et ils sont inaccessibles pour la majorité des agents de catégorie C. Les missions et leurs fonctions ne sont pas claires pour nous." 1/3 C

1.2.2 Adéquation compétences/délégation
1.2.2.1 L' élu doit impérativement avoir les compétences correspondant à sa délégation
"Je ne sais pas si les délégations sont attribuées en fonction des compétences. Pour certains services sensibles oui, mais parfois il y a des erreurs de casting. C'est souvent du marchandage en fonction des réseaux." 8/12 A
"La plupart des adjoints ont des délégations en fonction de leurs compétences. Si l' élu n'a pas certaines connaissances minimums cela ne peut pas fonctionner. Je pense qu' à ce niveau- là une sélection est faite." 1/12 A
"Les délégations ne sont pas attribués en fonction des compétences ou du potentiel. Les élus ne comprennent pas quelle est leur place." 4/12 A
"Il est nécessaire dans certains domaines que les élus aient des compétences en lien avec leurs délégations ou tout du moins un intérêt." 9/12 A
"La pire des configurations, c'est lorsque l' élu qui n'a pas les compétences requises va subir des influences extérieures et se comporter en chef de service." 11/12 A
"Certains élus n'ont aucune compétence et finissent par atteindre leur niveau d' incompétence comme par exemple l' élu délégué aux ressources humaines." 2/4 B
"Comment peut-on donner la délégation du personnel a un élu qui n'est pas capable professionnellement de manager 3 personnes ? Par contre certaines délégations mériteraient des élus à temps plein (Finances, RH, marchés publics)." 3/4 B
"Je ne suis pas sûre que les élus soient aux bonnes délégations, et je pense que la désignation est un peu trop aléatoire." 4/4 B
"Les élus n'ont pas de connaissance de la FPT et gèrent comme dans le privé." 1/4 B
"L' élu doit connaître le service de sa délégation et connaître les missions de chacun." 3/3 C
"Les élus ont très rarement les délégations qui correspondent à leurs compétences. Le Maire fait confiance à des élus, mais ils ont trop de pouvoir et aucune vision à long terme." 2/3 C
"C'est quand même bien d'avoir un élu qui comprend ce qu'on lui explique." 2/5 CD
"Le Maire doit discuter de la mise en place des délégations de ses adjoints. Pour ma part j'ai choisi la mienne et je suis heureux de pouvoir m'investir dans mon domaine de compétence." 5/5 ECB
"Dans les élus que je connais, les délégations sont en adéquation avec leurs compétences." 3/4 S

"La compétence favorisera l'écriture du projet politique, mais le Cabinet doit accompagner les élus." 1/4 S
1.2.2.2 La compétence de l' élu n'est pas nécessaire si le cadre avec lequel il travaille est compétent
"Certains élus ont des compétences, mais ce n'est pas nécessaire, ils doivent juste impulser le programme sur lequel ils ont été élus." 12/12 A
"C'est bien que l' élu ait des compétences correspondant à sa délégation, surtout lorsqu'il doit expliquer un projet à ses collègues lors d'un bureau municipal. Par contre si les projets sont validés politiquement, il n'est pas nécessaire que l' élu soit de la partie." 7/12 A
"Il vaut mieux avoir un élu qui ne maîtrise pas sa délégation, mais suffisamment intelligent pour s'adapter et faire confiance à son cadre." 5/12 A
"Il y a très peu d'élus qui connaissent la FPT et le service public. Néanmoins certains s'impliquent." 2/12 A
"La compétence de l' élu dans la délégation n'est pas nécessaire car le fonctionnaire est là pour appuyer techniquement le projet de l' élu. Par contre l' élu doit être clair dans ses choix et la définition de ses besoins." 10/12 A
"On ne leur donne pas de délégation en fonction des compétences (plusieurs mandats et plusieurs délégations différentes). Il s'agit plutôt de confiance par rapport au Maire d'où l'importance du cadre qui est le rouage du système." 1/4 B
"Les élus n'ont pas une connaissance suffisante de la fonction publique, ce n'est pas nécessaire s'ils travaillent avec un cadre compétent." 2/5 CD
"Les meilleurs élus que j'ai connus étaient ceux qui ne maîtrisaient pas leur délégation. Ils avaient du recul, étaient attentifs et fondaient leurs décisions sur l'analyse du cadre et le bon sens. Si l' élu est spécialiste dans sa délégation, il va toujours vouloir démontrer sa compétence." 1/5 CD
"Bien souvent l' élu n'a pas de compétence dans sa délégation, mais s'il veut apprendre, il peut être un bon élu." 3/5 ECB
"La compétence pour la délégation n'est pas nécessaire si la relation cadre/ élu est saine. Si les compétences sont en adéquation avec la délégation cela peut fonctionner, mais créer des blocages." 1/5 ECB
"L' élu doit être intelligent, être élu ne donne pas la compétence et certains élus ne s'impliquent pas assez." 4/5 ECB
1.2.2.3 L' élu a rarement les compétences et ne suit pas les formations existantes
"Il y a des formations pour les élus, mais ils ne les suivent pas." 8/12 A
"Les élus découvrent souvent la Fonction Publique et ses rouages et s'aperçoivent que des choses qui semblent simples à mettre en place prennent du temps et de l'énergie." 10/12 A
"Les élus n'ont aucune connaissance de la FPT ou de la gestion locale. Zéro pointé en connaissances." 4/12 A

"Les élus se retrouvent souvent à la tête de délégations sans les avoir choisies." 2/12 A
"Les élus n'ont pas les compétences nécessaires par rapport à leurs délégations. Ils devraient faire les formations qui existent." 2/4 B
"Les élus sont des accessoires dont on n'a pas encore réussi à se passer." 1/5 CD
"Il faut que les élus aient la connaissance de l'environnement territorial (ils l'apprennent sur le tas) et il faudrait qu'ils suivent les formations qui existent" 4/5 CD
"Manque de formation pratique avant la prise de poste." 5/5 CD
"Pour être un bon élu, il faut du temps et de l'expérience. Il est vrai qu'il faudrait mieux se former (prise de parole, marchés) mais on manque de temps." 5/5 ECB
" Les élus ont plus ou moins de faiblesses et s'ils sont faibles, le Maire doit suppléer." 3/5 ECB
"Les élus manquent de formations et n'ont pas de connaissances de la Fonction publique car si c'était le cas, il ne se mettraient pas à la place des chefs de services." 1/5 ECB
"L'élu à la base, lors de son élection n'a pas toujours la compétence, mais il peut l'acquérir grâce aux formations pour les élus qui ne sont pas assez utilisées. Certains sont néanmoins très à l'aise dans leurs délégations. " 4/4 S
"Pas de vision prospective des élus." 1/4 S
"Un chèvre reste une chèvre, et certains élus arrivent avec beaucoup d'a priori et un manque flagrant de formation." 2/4 S
1.2.3 Relations élus/cadres
1.2.3.1 L'élu n'est absolument pas un chef de service
Certains élus se comportent comme des chefs de service, mais ce ne sont en aucun cas des chefs des services." 12/12 A
"Compte tenu de l'absence de compétences managériales et de leadership des cadres, les élus prennent leurs places. La nature a horreur du vide." 4/12 A
" Pour moi le cadre supérieur est le Directeur Général Adjoint (DGA) ou Directeur Général des Services (DGS) et donc l'élu ne devrait traiter qu'avec le DGA ou DGS, le DGA avec ses directeurs et les directeurs avec les CDS" 1/12 A
"Il ne faut pas que les élus se prennent pour des cadres, d'où l'intérêt de connaître les rôles et les limites." 8/12 A

"L' élu ne doit pas être chef de service" 7/12 A
"Les élus ne sont en aucun cas des chefs de services, ils ne sont pas là pour diriger." 9/12 A
"Que l' élu ait un regard au niveau administratif, oui, mais cela doit s'arrêter là. L' élu ne doit pas imposer l'organisation du service." 6/12 A
"Si l' élu maîtrise totalement sa délégation, il risque de montrer les limites du cadre et se positionner comme chef de service. L' élu ne doit pas se comporter comme un chef de service." 5/12 A
"Un élu n'est pas un chef de service, il définit la politique du Maire, mais n'a en aucun cas la responsabilité du service qui est piloté par le cadre." 10/12 A
"Dans les relations élus/cadres, il y a un manque de soutien de la direction." 2/4 B
"Certains élus ont plus de pouvoir qu'un cadre sur le personnel et déstabilisent le service. Ils discréditent (ou court-circuitent) le directeur. De mauvaises réponses par manque de connaissances génèrent de graves problèmes." 1/4 B
"L' élu doit rester à sa place, il n'est pas un chef de service, sinon il rentre dans l'administration et se fait nommer chef de service." 4/4 B
"L' élu ne doit pas intervenir dans la gestion du service. Chez nous, le directeur est la marionnette de l' élu." 3/3 C
"Les élus ne sont pas objectifs et honnêtes et ne pensent qu'à leur réélection. Ils interviennent dans la gestion et polluent le fonctionnement et couvrent certains cadres incompetents." 2/3 C
"La compétence de l' élu c'est un bien qui peut se transformer en mal, l' élu pouvant se comporter en chef de service." 2/5 CD
"La nature a horreur du vide et des élus prennent des places de chefs de services qui ne sont pas leur travail. Parfois des cadres peuvent aussi prendre des positions politiques." 5/5 CD
"Il faut que l' élu et le fonctionnaire restent à leur place et il faut créer une osmose entre les deux" 4/5 CD
"L' élu c'est le fond et le cadre c'est la forme, chacun son travail et personne ne doit interférer." 2/5 ECB
"Il faut un lien étroit entre l' élu et le cadre, mais l' élu n'est pas un chef de service." 4/4 S
"La plupart des élus écoutent les avis des techniciens. Dans mon service ils restent à leurs places les rôles élus/cadres, mais dans d'autres, ils se substituent au directeur et tout le monde le voit." 3/4 S
1.2.3.2 La relation de confiance cadre/ élu est essentielle

"Si l' élu n'a pas les compétences correspondant à sa délégation, il faut un rapport de confiance important entre le cadre et l' élu. L'équilibre relationnel est important." 11/12 A
"Certains élus sont plus à l'écoute des cadres que d'autres. Il faut une relation de confiance." 10/12 A
"La relation de confiance entre l' élu et le cadre est essentielle tout comme l'implication de l' élu dans les projets." 9/12 A
"L' élu doit être à l'écoute du cadre qui doit être un véritable interlocuteur et pas un faire valoir notamment dans le choix des projets et la préparation budgétaire." 7/12 A
"Il y a des problèmes avec les élus qui se plaignent des contraintes que leur procure leur mandat." 1/5 C
"Il faut un respect mutuel avec une identification très précise du rôle de chacun. Il y a un équilibre de la terreur car l' élu peut faire ce qu'il veut du cadre, mais le cadre doit faire comprendre qu'il peut gêner la réélection de l' élu. Si les rôles ne sont pas clairs la situation peut être très difficile." 1/5 CD
"Il faut une relation de confiance entre le cadre et l' élu, mais ce n'est pas inné, ça se crée et ça se développe." 2/5 CD
"Le problème c'est le manque de communication et il ne faut pas hésiter à aller boire un coup ensemble." 5/5 ECB
"Il doit y avoir une relation très forte avec l' élu et surtout avec le Maire." 3/5 ECB
"Il faut qu'il y ait une confiance réciproque et absolue entre le cadre et l' élu et que chacun remplisse son rôle." 2/5 ECB.
"La loyauté du cadre est importante car on ne peut pas se permettre de mener une politique contre ses idées." 5/5 CD
"Le rapport de confiance cadre/ élu est essentiel." 4/5 ECB
"Il faut un véritable partenariat cadre/ élu. Il faut de la confiance pour un travail efficace." 2/4 S
"Le relationnel être élus et agents et entre agents et très important pour faciliter le fonctionnement de la collectivité." 4/4 S
1.2.3.3 Le cadre doit impérativement s'affirmer et ne pas être dominé
"Le cadre doit savoir dire non afin que la bonne décision soit prise." 7/12 A
"Difficultés relationnelles avec certains élus que l'on gère au cas par cas." 2/5 CD

"Si on n'est pas compétent on peut dire oui à un élu en l'absence de moyens suffisants et on ne menacera pas le projet et on ne se fâchera pas avec l'élu" 4/5 CD
1.2.3.4 Certains cadre abusent de leurs positions et se substituent aux élus
"Mon élu, je ne le vois jamais. Il est inexistant et ne m'est d'aucun secours en cas de problèmes. Ce n'est pas plus mal, mais il faut parfois un peu de soutien." 2/12 A
"La relation cadre/élu n'est pas à sens unique et parfois certains cadres qui "tiennent tout le monde", utilisent certains éléments pour faire ce qu'ils veulent sans jouer leur rôle de conseil ou de moteur et l'on se retrouve dans une technocratie de type "méditerranéenne" ou mafieuse." 11/12 A
"Si l'adjoint responsable de la délégation a de bonnes relations avec le Maire, tout fonctionne correctement, par contre si ce n'est pas le cas le cadre travaille en direct avec le Maire et cela est compliqué. Il convient de ménager l'élu responsable." 3/12 A
"La relation avec le cadre est en jeu pour la décision, mais le cadre n'est pas un élu, il doit rendre compte et l'élu doit informer." 3/5 ECB
1.2.4 Leadership
1.2.4.1 Les élus ont un véritable leadership politique mais le Maire reste le leader
"les élus ont le leadership politique car ils ont été élus. Ils ont un leadership naturel qui n'est pas forcément de la compétence, c'est de la politique." 1/12 A
"Le suffrage universel n'apporte pas de compétences mais une légitimité à décider. C'est le leadership politique." 1/5 C
"Le Maire est le chef d'équipe, c'est lui qui a le leadership et tout ne peut pas être délégué." 4/5 CD
"Un élu doit avoir un certain charisme ou leadership et doit avoir la faculté de porter ses ambitions." 2/5 CD
"La population ne connaît que le Maire et le leadership doit être exercé par le Maire qui est la tête de la pyramide." 3/5 ECB
"Le Maire exerce son leadership et sait rester à sa place. Il a un bon positionnement et ne fait pas transpirer trop d'émotions. En tant que Maire par rapport aux élus, il a le leadership." 2/5 ECB.
1.2.4.2 Les élus n'ont aucun leadership ni politique ni administratif
"L'élu responsable du service est incapable de dire bonjour aux agents." 3/3 C
"Ce qui peut manquer, c'est une lisibilité du projet des élus." 1/4 S

1.2.5 Pistes d'amélioration
1.2.5.1 Il est important de mettre en place des lieux d'échanges entre élus et fonctionnaires tels que des séminaires afin d'améliorer les relations
"Il faudrait des rencontres élus/cadres pour crever l'abcès. Ces rencontres permettraient d'avoir les versions de chacun et de trouver des points de convergence" 4/12 A
"Il faut améliorer les relations élus/cadres afin que les élus changent leur vision des cadres car ils en ont une très mauvaise image." 7/12 A
"Il faut mettre en place des réunions entre cadres et élus afin de rappeler les règles et favoriser les liens et la confiance entre cadres et élus." 6/12 A
"Il faudrait que les élus prennent la peine de faire un tour dans leurs directions et qu'ils aient la décence de passer. Il y a un réel déficit de relation élus/agents. Et il faudrait plus de communication sur le rôle de chacun." 1/3 C
"Favoriser la relation de confiance cadre/élu par des séminaires." 1/4 S
"Il faut que les élus se forment et plus de rapports cadres/élus par le biais de journées communes ou de séminaires." 2/4 S
1.2.5.2 Les élus doivent se former
"Pour rendre performant un élu, faut-il se pencher sur des formations, cela peut être positif, après améliorer un élu je n'ai pas de piste. Pour être élu, il faut être tordu, et donc c'est délicat de trouver des pistes d'amélioration." 1/12 A
"Formation de l'élu à la réalité du pouvoir : rôle, limites, enjeux, devoirs, interactions." 1/5 CD
"Au niveau des élus, peut-être plus de réactivité et plus de connaissance du numérique." 2/5 ECB.
"Il faut une volonté et un investissement des élus et en face un miroir de l'administration avec un niveau de compétences adapté." 1/5 ECB
1.2.5.3 Le Maire doit véritablement exercer son leadership
"Il faut un Maire qui n'hésite pas rappeler aux élus qu'il y a une véritable répartition entre le politique et l'administratif. Le Maire doit exercer son leadership." 4/4 B
1.2.5.4 Les élus doivent travailler avec les cadres
" Moins de pouvoir pour les élus et une concertation réelle avec les directeurs. Pas de prise de décision sans validation des administratifs." 2/3 C

<u>1.3 Le Cabinet</u>
1.3.1 Rôle
1.3.1.1 Le Cabinet a un rôle essentiellement politique et c'est une courroie de transmission entre le Maire, les élus et l'administration
"Le Cabinet aura un avis différent de celui des élus, il est plus proche du Maire qui, lui, aura en priorité que le citoyen se sente bien dans sa commune mais aussi satisfaire les entreprises de sa commune." 1/12 A
" Le Cabinet, c'est le conseiller du Maire (conseil politique), il règle les conflits entre élus. Ainsi qu'entre élus et l'administration pour certains dossiers." 5/12 A
"C'est le contrôle politique des services opérationnels afin de vérifier la cohérence avec le projet politique du Maire." 11/12 A
"Il faut faire une séparation hermétique entre le Cabinet et l'administration. Le patron de l'administration c'est le DGS. Le Cabinet son domaine c'est l'action politique. Que le DIRCAB soit proche du DGS ne pose pas de problème en tant que courroie de transmission et avec un respect mutuel. Le Cabinet n'a aucun lien hiérarchique avec les directeurs" 7/12 A
"Le Cabinet a plus un rôle politique, il est stratégique pour le Maire d'un point de vue politique." 9/12 A
"Le Cabinet assure l'interface et la cohérence entre les élus, le chef de l'administration, les administrés et le plan com. Il est garant de la cohérence politique, au sens noble, de l'action municipale." 12/12 A
"Le Cabinet c'est politique, il doit coordonner la commande politique et l'action. Il fait le lien entre les élus et le Maire ainsi qu'avec le DGS. Il doit ajuster les politiques publiques en fonction des remontées de terrain." 8/12 A
"Le Cabinet doit faire le lien entre l'administratif et les élus." 2/12 A
"Le Cabinet est le lien entre le politique et l'administratif. Il traduit les directives du Maire vers le DGS." 3/12 A
"Le Cabinet est le porte-parole du Maire et son protecteur au niveau politique." 10/12 A
"Le Cabinet est un relais entre les cadres et le Maire. C'est lui qui transmet les directives sur les projets que souhaite mettre en place le Maire. On voit le Cabinet comme une équipe inaccessible." 6/12 A
"Son rôle c'est la traduction de la commande publique vers l'administration. Il n'y a aucun lien de subordination de l'administration au Cabinet." 4/12 A
" Le Cabinet est là pour impulser les grandes orientations politiques du Maire et de élus et les transmettre au DGS. Il ne doit pas interpréter, il doit juste transmettre." 4/4 B
"Le Cabinet à la base, c'est une équipe qui s'occupe des tâches du Maire et qui vient en soutien du maire dans la partie politique. Le Cabinet ne doit en aucun cas se mêler de l'administratif." " 2/4 B
"Le Cabinet est une courroie de transmission entre les élus et l'administration sans aucun lien hiérarchique." 1/4 B
"Le rôle du Cabinet c'est le lien entre les élus et les cadres. Il ne doit y avoir aucun lien hiérarchique" 1/3 C

"Le Cabinet a un rôle de coordination entre les élus et doit ménager les susceptibilités de chacun. Il est responsable de la com externe, du protocole et a un rôle prononcé, justifié ou pas, en RH." 2/5 CD
"Son rôle c'est de gérer la partie politique et d'aider à la décision politique (éléments de langage). Par contre que la tranquillité publique (qui comprend la police municipale) soit rattachée au Cabinet n'est pas cohérent." 5/5 CD
"Le Cabinet est un relais du pouvoir, c'est un mal nécessaire à condition qu'il connaisse et maîtrise l'administration. La courroie de transmission politique c'est le Cabinet, il sert une équipe, un programme." 1/5 CD
"Le rôle du Cabinet est dans la dimension politique du projet. Il est là pour gérer les affaires politiques du Maire (interventions, communication, protocole)." 4/5 CD
"Le Cabinet est un bouclier pour protéger le Maire et les élus au niveau des décisions politiques. C'est un conseiller particulier. Il est là pour une vision du futur proche (agenda du Maire) et d'un futur éloigné car il doit mettre en avant les grandes décisions politiques et c'est pour cela que la com lui est directement rattachée." 2/5 ECB.
"Le DIRCAB doit conseiller le Maire et vérifier la conformité politique." 3/5 ECB
"Le DIRCAB est au service du Maire et des élus et suit les dossiers stratégiques. Le DGS gère l'administration et assure la gestion du personnel. Il y a un cloisonnement entre le politique et l'administratif." 1/5 ECB
"Je n'ai pas d'avis. Le Cabinet répond aux questions politiques. Il fait le lien entre les élus et les électeurs." 2/4 S
" Il doit écouter tout le monde, soulager le Maire et l'aider. Le DIRCAB a une relation permanente avec le Maire et il faut une confiance absolue entre le Maire et ses collaborateurs de Cabinet. Il intervient auprès des services en matière de com ou pour d'autres affaires, il est vigilant sur tout (pas que politique). Il travaille en collaboration avec le DGS" 4/4 S
"Il est le bras armé du politique dans ses relations citoyens et médias. Il est l'intermédiaire entre les usagers et le politique. Il ne doit pas empiéter sur le domaine administratif." 1/4 S
1.3.1.2 Le rôle du Cabinet n'est pas clair
" j'ai du mal à définir les limites entre le DIRCAB et le DGS. Je travaille plutôt entre les deux." 3/12 A
"Le Cabinet pour moi c'est quelque chose d'assez sombre et je ne sais pas à quoi ça sert." 3/4 B
"Ici le rôle du Cabinet est très flou. La mission et le rôle ne sont pas connus. Pour moi le décideur c'est le Cabinet." 1/3 C
"On ne connaît pas le rôle du Cabinet" 3/3 C
"C'est le collaborateur direct du Maire qui gère les décisions de haut niveau. Il est parfois difficile de suivre la volonté du Cabinet. Parfois on ne sait pas qui dirige et si c'est la volonté du Maire ou du Cabinet. Le rôle peut être ambigu et complexe, mais c'est surtout un problème de personnes." 5/5 ECB
"Je n'ai que rarement affaire au Cabinet et je ne connais pas son rôle." 3/4 S
1.3.1.3 Le Cabinet dépasse souvent les limites de de son rôle

"Il est important d'avoir un DIRCAB intègre. Il doit être la voix de son maître et pas calife à la place du calife et donc, il ne doit pas interpréter les décisions du Maire." 3/12 A
"Le Cabinet s'exonère de toutes contraintes administratives. C'est le rôle d'un Cabinet pour atteindre les objectifs politiques. Se posent de graves problèmes au niveau des marchés ou autres." 1/12 A
"L'interventionnisme du Cabinet dans la rédaction de réponses préparées par des cadres spécialistes peut créer de réels problèmes juridiques ou de relations avec les services de l'Etat." 9/12 A
"Théoriquement, il n'y a pas de lien hiérarchique entre le Cabinet et l'administration, mais il peut exister des liens hiérarchiques officieux." 5/12 A
"Le DIRCAB, sa seule fonction c'est de préparer le terrain pour l'avenir et de mettre en place des réseaux (le personnel) afin de faire un maillage pour protéger et favoriser l'équipe d'élus en place. A part pistonner les gens, je ne connais pas son rôle. Pour moi il n'y aurait pas de DIRCAB ce serait pareil." 3/4 B
"Le Cabinet sert de couche protectrice au Maire. Le seul problème c'est qu'on lui cache des choses et qu'il ne voit que le positif. Le Cabinet doit rester à sa place et le DIRCAB ne doit pas se substituer au Maire dans la prise de décision." 2/3 C
"On ne sait pas si le Maire est au courant de tout, le Maire est dans sa tour d'ivoire et ne nous connaît pas. L'ancien Maire était plus accessible." 3/3 C
"Le Cabinet c'est la place que veut bien lui donner le Maire. Le DIRCAB prend la place qui n'est pas occupée par le DGS." 5/5 CD
"Si un cadre n'est pas compétent, on peut craindre l'interventionnisme du Cabinet." 4/5 CD
"Le poste administratif (DGS) est le plus compliqué car les responsables doivent avoir de la latitude mais il faut un lien étroit entre le DGS et le DIRCAB car il faut vérifier la cohérence avec le projet politique. Il faut de l'indépendance et un certain cloisonnement." 3/5 ECB
"Le Cabinet ne doit pas se substituer au pouvoir politique ou au pouvoir administratif." 2/5 ECB.
"Beaucoup trop d'ingérence dans l'administratif, notamment en termes de recrutements (clientélisme)." 1/4 S
1.3.2 Connaissance fonction publique, besoins formations
1.3.2.1 Le Cabinet connaît suffisamment la fonction publique et ses rouages
"Il semble qu'actuellement le DIRCAB respecte les principes de l'administration." 12/12 A
"Ils connaissent très bien les rouages et n'ont pas besoin de formation. Dans le cas d'une commune de moyenne importance, le Cabinet c'est une personne et c'est familial. Dès que l'on est dans des strates plus importantes, il est certain que les Cabinets connaissent très bien les rouages de l'administration et c'est ce qui leur permet d'avancer à travers le monde des affaires. Ils s'affranchissent un peu trop des règles de l'administration." 1/12 A
"J'ai une entière confiance envers le Cabinet qui connaît bien la FPT et les limites à ne pas dépasser." 10/12 A
"Un directeur de Cabinet est souvent au fait du fonctionnement de la FPT et s'il prend des libertés c'est en connaissance de cause." 3/12 A

"Le Cabinet connaît bien la FPT, mais le mélange entre le politique et l'administratif peut arriver." 2/5 CD
"Un DIRCAB doit avoir autant de connaissances politiques que le Maire et autant de connaissances administratives que le DGS, mais il doit rester à sa place et il doit être un facilitateur." 2/5 ECB.
1.3.2.2 Le Cabinet ne connaît pas suffisamment la fonction publique et ses rouages
"Je ne sais pas si les membres du Cabinet ont les compétences car je n'ai jamais affaire à eux. Je n'ai jamais eu d'intervention du Cabinet. Autrefois, c'était le DIRCAB qui prenait toutes les décisions" 2/12 A
"Le Cabinet a très peu de connaissances de la FPT s'affranchit du statut et des règles. Il est arrivé, dans le passé, que le DGS et le DIRCAB soient une seule et même personne entraînant une véritable confusion des rôles." 1/4 B
"Le DIRCAB a des connaissances dans le sport mais cela est-il suffisant pour être DIRCAB?" 3/4 B
"Les membres du Cabinet manquent de compétences et prennent des décisions sans concertation, entraînant parfois des décisions aberrantes." 2/3 C
"Je pense que pour le Cabinet il y a un apprentissage du pouvoir." 4/5 CD
"Certains membres de Cabinet n'ont pas la connaissance suffisante des limites entre le politique et l'administratif." 1/4 S
"Le DIRCAB a des connaissances sur la Fonction Publique, pour les autres j'en doute." 2/4 S
"Le Cabinet n'a peut-être pas toutes les connaissances, c'est le Maire qui doit clairement définir les limites." 3/4 S
1.3.3 Leadership
1.3.3.1 Le Cabinet a le pouvoir et prend le leadership administratif et politique
" Chez nous le Cabinet intervient parce qu'il a le pouvoir et surtout parce qu'il n'y a pas de patron (DGS) en face." 4/12 A
"La nature a horreur du vide et le DIRCAB peut prendre plus d'importance en fonction du DGS. Cela peut bien fonctionner si le DIRCAB et le DGS restent bien dans leurs rôles. Parfois un DIRCAB se substitue au Maire, au DGS et au DRH. Tout individu est en recherche de pouvoir." 5/12 A
"Le Cabinet valide toutes les manifestations, les communications vers l'extérieur et se mêle trop du fonctionnement administratif. Il faut pour une manifestation laisser l' élu décider et le cadre mettre en œuvre." 1/4 B
"Je pense que le Cabinet décide et que les directeurs doivent se soumettre et aller dans le sens demandé sans se soucier des difficultés rencontrées." 2/3 C
Les agents d'exécution pensent que le décideur c'est le Cabinet. Mais il ne doit pas être le seul maître du monde" 1/3 C
"Il y a encore quelques mois, le DIRCAB avait pris le dessus sur le fonctionnement administratif et le DGS (pouvoir au niveau des services et des recrutements) il prenait toutes les décisions. Le nouveau DIRCAB a rétabli le dialogue et l'équilibre avec le DGS." 4/5 CD

"Les élus, ici sont très intrusifs dans leurs délégations mais aussi dans celles de leurs collègues. Il faut quelqu'un qui dise stop (le DIRCAB). C'est un fonctionnement historique, les mauvaises habitudes se prennent en début de mandat et il faut de l'énergie pour rectifier le tir." 1/5 ECB
1.3.4 Pistes d'amélioration
1.3.4.1 La compétence administrative est essentielle dans un emploi de Cabinet
"Un DIRCAB qui n'a pas les connaissances suffisantes perturbe et met de la politique là où il ne faut pas. Un DIRCAB trop impliqué mélange liens politiques, privés et administratifs. Il faut prendre dans les Cabinets des personnes avec de véritables compétences administratives" 1/5 CD
1.3.4.2 Le DGS doit impérativement tenir son rôle de leader
"Je ne suis pas sûr qu'un DIRCAB à poigne puisse cohabiter avec un DGS à poigne." 1/12 A
"Il faut un Maire fort et un DGS fort ou un Maire très fort" 3/12 A
"Le sas entre le politique et l'administratif ce sont le DIRCAB et le DGS. Ils constituent le conseil de sécurité de la collectivité. Par contre, afin que cela fonctionne, il faut un DGS qui soit un véritable patron." 4/12 A
"Le DGS est le véritable chef d'orchestre." 2/5 ECB.
1.3.4.3 Il faut plus de communication entre les cadres et le Cabinet
"On pourrait mettre des temps d'échanges entre le Cabinet et les cadres." 6/12 A
2. Interaction entre les différents acteurs
<u>2.1 Réseaux</u>
2.1.1 Existences de réseaux formels ou informels,
2.1.1.1 Existences de très nombreux réseaux
"Pour ma part l'appartenance à un réseau devrait nous rendre meilleur et l'éthique devrait faire que le réseau soit inattaquable. Le réseau doit être la garde prétorienne." 4/12 A
"Il existe des réseaux politiques, Francs-maçons, des cercles d'influences, la "JCE" (Jeune Chambre Économique, antichambre maçonnique), "La rasségue"." 12/12 A
"Il existe des réseaux d'influence qui peuvent être bénéfiques ou pas à la collectivité. Je pense à des réseaux syndicaux qui peuvent être des facilitateurs ou des réseaux politiques." 6/12 A
"Il existe des réseaux notamment syndicaux ou autres." 11/12 A
"Il existe des réseaux politiques, francs-maçons, ou communautaires." 3/12 A

"Il existe des réseaux politiques, syndicaux ou autres." 8/12 A
"Il existe des réseaux politiques, syndicaux, de proximité et commerciaux." 10/12 A
"Il existe des réseaux politiques, syndicaux, religieux, francs-maçons, associatifs, sportifs, orientations sexuelles." 5/12 A
"Il existe des réseaux politiques et francs-maçons." 9/12 A
"Je pense que si les choses étaient bien faites, on ne parlerait pas de réseaux mais d'affinités. Il est vrai que pour compenser les défauts d'organisation, il faut trouver des relais afin de mener à bien les projets. Il y a des réseaux politiques (plusieurs directeurs dans les mêmes partis que la majorité des élus) ou francs-maçons (directeurs et élus) au sein de la collectivité." 7/12 A
"Le réseau que l'on retrouve dans toutes les collectivités, quelle que soit la taille, est la franc-maçonnerie. Il peut y avoir un côté positif mais toujours au détriment de la légalité administrative." 1/12 A.
"Les réseaux existent et certaines personnes sont placées politiquement. On parle de francs-maçons, mais je ne sais pas." 2/12 A
"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." 3/4 B
"Il existe des réseaux politiques, de copinage, d'orientation sexuelle, francs-maçons et religieux." 1/4 B
"Il existe des réseaux, je ne les connais pas, mais par contre je vois les résultats." 4/4 B
"Il existe un réseau syndical et il peut y avoir des avancées. Il doit exister des réseaux, mais je suis loin de tout ça." 2/4 B
"Il existe des réseaux, notamment politiques, familiaux (le père, la mère les enfants travaillent à la mairie), syndicaux" 2/3 C
"S'il existe des réseaux, ce n'est pas clair, net et précis. Il y a toujours une tendance politique et du copinage." 1/3 C
"Il existe des réseaux de tout ordre (sport, écoles...) mais je ne pense pas que ce soit un frein au fonctionnement et que c'est peut-être une chance." 2/5 CD
"Il existe des réseaux formalisés (politiques, "la rassègue", francs-maçons) comme dans toutes les organisations, mais être dans un réseau déroge -t-il à la règle de droit? Pour ma part si c'est contraire à l'ordre public, je refuse d'appliquer, mais je ne me fais aucune illusion sur le fait que ça existe." 5/5 CD
"Il existe des réseaux formels ou informels, politiques, francs-maçons, d'anciens élèves, professionnels" 1/5 CD
"Les réseaux, politiques, francs-maçons, syndicaux, existent depuis longtemps, mais ils ont besoin de personnes compétentes. Les réseaux font partie de l'environnement politique." 4/5 CD
"Il existe des réseaux, ici des réseaux politiques, "La rassègue". 1/5 ECB
"Il y a des réseaux politiques. Suivant le pouvoir, il y a des orientations et besoin d'un certain type d'agents." 2/5 ECB.

"Les réseaux existent et sont inévitables. Il y a des réseaux bienfaisants très positifs et d'autres qui défendent des causes personnelles qu'il faut combattre. Si les réseaux philosophiques jouaient bien leurs rôles cela pourrait être favorable." 5/5 ECB
"Il existe des réseaux syndicaux (syndicat majoritaire et impliqué politiquement) ainsi que des réseaux politiques." 3/4 S
"Il existe des réseaux, francs-maçons, rugby. Les syndicats ne sont pas des réseaux mais des facilitateurs de carrières pour certains." 2/4 S
"Il existe des réseaux, notamment politiques, amis aussi syndicaux et c'est humain." 1/4 S
"Il existe des réseaux, politiques ou syndicaux." 4/4 S
2.1.1.2 Il n'existe aucun réseau
"Pour moi il n'y a pas de réseaux qui interviennent sauf peut-être les syndicats, mais je suis totalement hermétique aux réseaux." 4/5 CD
"Je ne pense pas qu'il y ait des réseaux. Pour les réseaux francs-maçons on ne les connaît pas. Il y a dans le conseil deux tendances politiques et il pourrait y avoir des réseaux." 4/5 ECB
2.1.2 Influence sur les décisions, sur les carrières, sur les pratiques RH
2.1.2.1 Les réseaux n'ont aucune influence sur les carrières ou les décisions
"Je ne pense pas que les réseaux puissent influencer les décisions des cadres. C'est plus l'affect qui peut influencer une carrière." 2/5 ECB.
2.1.2.2 Influence très importante des réseaux dans les décisions et les carrières
"Cette influence a pour conséquence une démotivation des agents qui s'impliquent, qui passent les concours et qui n'obtiennent rien alors que certains par copinage ont des promotions. Le clientélisme a toujours existé." 8/12 A
"Il y a des injustices, autrefois c'était le copinage et le clientélisme. Maintenant je suis détachée et je ne suis plus. Néanmoins, certaines personnes ont eu de meilleures carrières grâce à des connaissances." 2/12 A
"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." 11/12 A
"Les réseaux ont une influence énorme sur la carrière des cadres. Un cadre intègre va tout de suite s'en apercevoir mais cette personne ne pourra pas aller à l'encontre de la personne intégrée par piston car sinon sa carrière va en pâtir et elle en pâtira tôt ou tard." 1/12 A
"Les réseaux ont une influence sur la carrière, mais ils ne devraient pas" 4/12 A
"Les réseaux peuvent avoir une influence positive ou négative. Je pense que c'est plutôt négatif." 7/12 A
"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)." 9/12 A
"Les réseaux peuvent avoir une influence sur les décisions au niveau des projets et sur la carrière de certains agents. Ils influencent tous les recrutements de la collectivité (clientélisme)." 10/12 A

"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." 3/12 A
"Les réseaux peuvent influencer la carrière des cadres. Le fait qu'un cadre soit proche d'un réseau ou du Maire peut entraîner de sa part un accord de principe, mais le cadre doit conserver sa possibilité d'informer sur les risques." 6/12 A
"Vu le peu d'influence des réseaux politiques par rapport aux autres, on s'aperçoit que ce sont toujours les mêmes qui sont au centre de la toile quelle que soit la tendance politique et cela malgré une véritable incompétence. L'absence de réseau et le manque d'implication politique peut nuire gravement aux 20% des cadres qui font le travail." 12/12 A
"Les réseaux peuvent favoriser les relations entre les différents acteurs et favoriser les carrières. Cela peut aussi avoir des effets négatifs en favorisant la promotion d'incompétents ou la mise au placard de personnes efficaces." 5/12 A
" Le clientélisme a toujours existé et il faut avoir la bonne carte politique ou la bonne connaissance pour avoir des avantages." 2/4 B
"Les réseaux influencent la prise de décision. Dans la garde rapprochée du Maire, il y a des gens influents sur la ville qui font la pluie et le beau temps. Par exemple tous les lundis, le Maire déjeune avec un Cabinet noir composé de personnes influentes de la commune et traite d'affaires et d'embauches. Le clientélisme est très important dans la collectivité et il n'y a pas d'équité dans le traitement des carrières." 3/4 B
"Les réseaux ont une très grande influence sur les carrières en bien ou en mal. Du fait de l'interventionnisme du Cabinet, certains recrutements sont politiques et non en raison des compétences. Il y a du clientélisme. Ils ont aussi une influence économique" 1/4 B
"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." 4/4 B
"Celui qui "tracte" peut rentrer à la mairie. C'est du clientélisme. Les réseaux favorisent la carrière et pour certains au contraire entraînent des mises au placard (chasse aux sorcières lors de changements politiques)." 2/3 C
"Les agents font appel à des réseaux politiques, financiers, syndicaux afin de bénéficier d'avantages personnels. C'est l'intérêt personnel qui passe avant l'intérêt général." 1/3C
"On ne rentre pas à la mairie par diplôme mais par connaissance par réseau, surtout en catégorie C. Le réseau politique est un des plus influent, on peut parler de clientélisme, de copinage." 3/3 C
Certains réseaux comme le réseau professionnel peuvent avoir une influence positive, par contre des réseaux comme celui des francs-maçons qui demandent de favoriser et de prendre des décisions illégales ou dangereuses influencent défavorablement les décisions de la collectivité. Il faut savoir rester indépendant sur des prises de décision et avoir une certaine éthique." 1/5 CD
"C'est un état de fait, les agents sont obligés d'accepter les demandes des réseaux (libre arbitre), les réseaux faussent les rapports, ce n'est pas le seul facteur, mais c'en est un. Les réseaux ont une influence en bien ou en mal, sur les pratiques RH et parfois sans que l'agent le sache et des agents sont parfois poussés au départ." 4/5 CD
"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 1ère collectivité où le clientélisme atteint ce niveau-là" 5/5 CD

"Les réseaux peuvent influencer des carrières, mais ce n'est pas toujours un bien." 2/5 CD
"Clubs, services, francs-maçons, syndicats, chacun ayant un objectif, ils peuvent apporter un débat ou une proposition à laquelle on n'a pas réfléchi. Ce n'est pas interdit, mais il faut faire en sorte qu'il y ait le moins d'influence possible dans la gestion. Les élus locaux sont en prise avec les amis, les quartiers, mais tout dépend de la tête et c'est la tête de la pyramide qui décide." 3/5 ECB
"Les personnes sont toujours influençables et influencées par les sollicitations des uns et des autres. Tout le monde essaye de faire avancer les dossiers des autres pour de la reconnaissance." 1/5 ECB
"Les réseaux peuvent avoir une influence sur les carrières." 5/5 ECB
"Si on met quelqu'un directeur par le biais de réseaux on obtient un directeur soumis." 4/5 ECB
" Les réseaux ont de l'influence sur les carrières en bien ou en mal. Un syndicat de la collectivité a un rôle prépondérant sur les carrières. Pour les agents recrutés sans concours on peut parler de clientélisme." 1/4 S
"Les réseaux peuvent faciliter des carrières c'est indéniable." 2/4 S
"Les réseaux politiques ou syndicaux influencent la carrière des agents." 4/4 S
"Les syndicats ont une influence en matière de RH et les réseaux politiques, lors de changement de majorité, provoquent des mouvements de cadres. Les réseaux ont une influence importante sur les décisions (ex : cercle tauromachique). À tous les niveaux la politique a une influence sur les recrutements (clientélisme). Cependant pour les cadres, j'ai l'impression que l'on recherche plus les compétences que le réseau" 3/4 S
2.1.3 Pistes d'améliorations
2.1.3.1 L'atténuation de l'influence des réseaux passe nécessairement par un respect du statut, des grades, de l'accès par concours et de l'éthique
"Exiger le concours pour tous les recrutements, les examens pour les promotions et respecter les règles du jeu fixées au départ." 3/4 B
"Je ne vois pas de piste d'amélioration car les réseaux sont impalpables. Il faudrait néanmoins, une stricte application du droit et la fin du copinage." 4/4 B
"C'est compliqué la logique des réseaux, un petit service peut en amener un plus important. Il faut faire attention aux compromis et ne pas aller vers la compromission. Il n'y a que l'éthique pour régler le problème." 1/5 CD
"Le statut peut et doit sécuriser les cadres." 4/5 CD
"C'est la faute des politiques de ne pas respecter les grades, il faut y remédier et y mettre bon ordre." 5/5 ECB
2.1.3.2 L'atténuation de l'influence des réseaux passe nécessairement par la mise en place de procédures strictes
"Ce fonctionnement existe et existera toujours, malheureusement nous ne sommes pas tous honnêtes. Conclusion cela va être très dur mais on peut atténuer les dégâts, dès que l'on met un minimum de personnes dans le choix d'un devis, d'un marché. Il est plus difficile de

manipuler 2 personnes, voire une 3ème présente pour arbitrer les décisions des 2 autres." 1/12 A
"Il n'y a pas dans la collectivité une règle, mais des règles en fonction des services. Et de nombreux cadres devraient commencer par appliquer la règle avant de vouloir la faire appliquer." 3/4 B
"Il faudrait écouter les agents, être plus présent sur le terrain et tenir les engagements. Trop de monde ne sert en rien dans le service." 3/3 C
"Plus on arrive à formaliser par des procédures sur des critères quantifiables, on pourra limiter les influences pour favoriser les décisions, mais par contre il faudra faire attention car on aura les mains liées." 2/5 CD
2.1.3.3 Le politique doit absolument être exclu de la gestion administrative
"Le problème vient du politique et il est difficile de changer cet état de fait sauf à enlever le politique." 1/4 B
"Il faut supprimer les politiques et la collectivité devrait être gérée par des administratifs. On ferait d'énormes économies." 2/3 C
<u>2.2 Compétences</u>
2.2.1 Evaluation des compétences, critères objectifs d'évaluation d'objectifs
2.2.1.1 L'évaluation des compétences est totalement inexistante
"Il n'y a pas de critère objectif d'évaluation et pas de possibilité de récompenser ou sanctionner les agents." 3/4 B
"Il serait souhaitable de mettre en place de véritables critères objectifs d'évaluation sans a priori et sans copinage et sans profit au détriment des collègues." 1/3 C
"L'évaluation ce n'est pas encore acquis et c'est pourtant nécessaire. L' élu demande, le cadre fait, et il faut rendre compte et évaluer le travail fait." 1/5 CD
"L'évaluation est quasi inexistante sur les objectifs et sur la capacité des cadres." 5/5 CD
"Avant d'en arriver aux bilans de compétences, il faudrait une stratégie de management pour définir les besoins et les profils de compétences et surtout des formations pour se recentrer par rapport à des missions dépassées." 1/5 ECB
2.2.1.2 L'évaluation des compétences doit être extérieure
"L'amélioration passe par des enquêtes de satisfaction. Les conclusions des enquêtes des service sous l'autorité d'un cadre supérieur permettraient d'évaluer son niveau de compétence et d'évaluer les décisions. L' élu responsable dans le cadre de sa délégation sera aussi jugé car c'est l' élu qui impulse." 1/12 A
"Le concours permet de vérifier a minima l'adéquation entre le profil et le poste. Il n'y a pas de critères objectifs d'évaluation et un manque de formation de la part des évaluateurs." 4/4 B
3. Direction, prise de décisions
<u>3.1 Comité de Direction</u>

3.1.1 Composition, rôle, pouvoir
3.1.1.1 Méconnaissance totale des circuits décisionnels
"Il y a des réunions de DG et je pense qu'il y a des décisions prises, mais il n'y a aucun compte rendu et aucune info et les directeurs sont censés faire la liaison." 8/12 A
"Je n'ai pas connaissance du fonctionnement de la prise de décision. A partir du niveau du DGS je ne sais pas comment sont validés les projets." 6/12 A
"Je n'ai aucune connaissance d'un Comité de Direction ou du fonctionnement de la gouvernance de la collectivité. Il n'y a, à ma connaissance, aucune information au niveau des agents de catégorie C" 2/3 C
"Je ne sais pas comment fonctionne la prise de décision. Il y avait autrefois une réunion de directeurs le lundi matin, mais j'ignore si cela existe toujours." 1/3 C
3.1.1.2 Composition ou existence d'un Comité de Direction totalement inconnu
" Pas de Comité de Direction. Pour moi, si je ne suis pas associé et pas informé, il n'a aucune légitimité et est donc inexistant." 7/12 A
"Il doit y avoir un Comité de Direction mais je n'en ai pas connaissance. Des décisions concernant mon service sont prises sans que j'en sois informé. Il n'y a plus de concertation entre les services." 2/12 A
"Je n'ai toujours pas compris sur quoi reposait le Comité de Direction. Il y a un manque de communication et je n'ai aucune connaissance de son pouvoir ou de son autonomie. Il y a les DG et certains directeurs (lesquels et pourquoi ? Aucune logique)." 4/12 A
"Je sais qu'il y a des réunions de DGA et des réunions d'urbanisme avant le conseil municipal. Il y a un bureau municipal, mais je ne sais pas quel est son rôle." 9/12 A
"Je me doute que les décisions sont prises par un Comité de Direction, et j'ose espérer qu'il y a une concertation entre les élus et les cadres concernés, mais je n'en suis pas sûr." 3/4 B
"Je n'ai aucune connaissance d'un Comité de Direction." 1/4 B
"Pour moi, il n'y a pas de Comité de Direction et s'il en existe, il est si discret que je ne vois pas les résultats. De plus la présence du Cabinet dans un Comité de Direction me gêne." 4/4 B
"Je n'ai pas de connaissance de l'existence d'un Comité de Direction." 1/4 S
"Je ne connais pas le fonctionnement du Comité de Direction, même si je sais qu'il y a une réunion tous les lundis le matin." 4/4 S
"Je sais qu'il y a un Comité de Direction qui se réunit une fois par semaine et que les demandes redescendent, mais je ne connais pas son fonctionnement." 3/4 S
3.1.1.3 Connaissance de la composition et du rôle précis du Comité de Direction
"Il existe un Comité de Direction, c'est la réunion des DGA et du DGS le lundi matin." 12/12 A
"Il y a une réunion DGS DGA tous les lundis matin. Une réunion de direction au niveau des services techniques tous les lundis après-midi et le DGST rencontre le Maire tous les mardis après-midi. Cela permet d'avoir des réponses et des orientations en fonction des problèmes rencontrés." 10/12 A

"le Comité de Direction n'a pas d'autonomie. Certains problèmes pourraient être réglés directement par le Comité de Direction sans polluer les autres services, mais ce n'est pas le cas". 1/12 A
"Je ne connais pas la composition du Comité de Direction, mais je pense qu'il y a le DIRCAB, le DGS et des directeurs." 2/4 B
"Les décisions de CD ont des conséquences sur nos actes." 1/4 B
"Oui, il existe un Comité de Direction composé du DGS, des DGA, du DGST, Du DIRFI du DIRCAB. On note la présence de personnes qui n'ont rien à y faire telles que la directrice du Secrétariat Général et d'une chargée de mission auprès du DGS. Ce comité ne devrait être composé que du DGS, des DGA, Du DGST et du DIRCAB pour la vision politique, et on fait venir les personnes à la demande en fonction des sujets." 1/5 CD
"Réunion des DG, mais problème de prise de décision qui doit remonter au Maire." 5/5 CD
"Les décisions du CD sont suivies d'effets et il joue un véritable rôle de décideur administratif et pas politique. Cela n'a rien à voir avec le BM." 4/5 CD
"Il y a des réunions de DGA tous les lundis matin et le DIRCAB participe à ces réunions pour faire le lien et apporter des infos et permettre un retour du Maire ". 1/5 ECB
"Je ne connais pas la composition du Comité de Direction mais je pense qu'il y a le DGS, le DGST et le DIRCAB." 2/5 ECB.
"Je ne participe pas au Comité de Direction et il a un sens pour la communication entre directeurs, mais 2 heures, c'est un peu long pour de l'info." 4/5 ECB
"Le DIRCAB participe au Comité de Direction afin qu'il y ait interaction." 3/5 ECB
"Oui, il y a un Comité de Direction." 5/5 ECB
3.1.1.4 Les circuits décisionnels doivent être impérativement modifiés
"Pour moi, c'est le DGS et les DGA stop. Ce sont ces personnes qui doivent discuter des projets en vérifier la faisabilité. Ils doivent régler les problèmes. Mais pour moi ils enregistrent plus les problèmes qu'ils ne trouvent de solutions. " 1/12 A
"La bonne structure me semble être : un comité directeur composé uniquement du Maire, du DGS et du DIRCAB, et un Comité de Direction qui se réunit régulièrement composé DGS, DGA, DGST et des principaux directeurs. Le comité directeur donne les axes qui doivent être répercutés au niveau des directions." 1/5 ECB
3.1.2 Participation à la gouvernance, pistes d'améliorations
3.1.2.1 Impossibilité pour les cadres à tenir des positions dans le cadre de la gouvernance
"Je pense qu'ils pourraient avoir une réelle influence, mais malheureusement, nous sommes dans un comité qui ne veut pas affronter les élus ou le Cabinet du Maire. Ce sont des personnes qui vont toujours se mettre à genoux." 1/12 A
3.1.2.2 Il est impératif d'associer tous les acteurs au projet
"Il faudrait des réunions avec les chefs de services pour un fonctionnement plus démocratique." 3/5 ECB

3.1.2.3 Le Comité de Direction ne sert absolument à rien
"Le Comité de Direction est plus une soupape de sécurité pour les choix politiques qu'un véritable décisionnaire. Le décisionnaire c'est le Maire." 2/5 ECB.
<u>3.2 Gouvernance</u>
Définition, acteurs
3.2.1.1 La gouvernance se résume uniquement au Maire qui prend les décisions
" La gouvernance de la collectivité n'est pas clairement établie. Je suis obligé d'aller voir le Maire pour connaître sa vision et les freins aux différents projets. La gouvernance est complètement floue et à définir. C'est le ressenti général. 7/12 A
"Au niveau de la gouvernance, le Maire prend toutes les décisions parce que le DGS n'en prend pas. Le DGS n'est pas à sa place, le costume est trop grand pour lui." 12/12 A
"Je la vois comme une entreprise. Le Maire est le PDG et il donne des directives pour sa commune et différentes strates vont mettre en application ce que le Maire décide. Il n'y a qu'un seul patron, normalement cela devrait être comme cela. Il représente les bonnes et les mauvaises choses de la collectivité." 1/12 A
"Le Maire décide, les élus prennent note et demandent l'avis aux cadres sur les projets. Dans la collectivité, il n'y a pas de prise en compte de l'avis des cadres. Les élus veulent imposer leur volonté sans aucune connaissance du terrain, de la réglementation et des contraintes." 2/3 C
"C'est la 1ère collectivité où je ne vois pas le Maire réunir ses principaux adjoints et ses cadres principaux pour prendre des décisions difficiles." 5/5 CD
"Théoriquement le projet politique est celui d'un seul homme, le Maire, d'où la mise en place d'une garde rapprochée près de lui. Le Maire est le patron et exerce un véritable leadership." 1/5 CD
"Toutes les décisions importantes transitent par le Maire, le Cabinet et le DGS, il y a discussion entre le Maire et l'administratif et c'est le Maire qui tranche mais pas de façon dictatoriale." 2/5 CD
"D'une manière générale le Maire travaille d'une façon collégiale avec les élus en fonction de leurs compétences. C'est le Maire qui prend les décisions, mais au préalable il y a de la concertation." 3/5 ECB
"La gouvernance est faite par le Maire. On a un BM qui ne sert à rien, c'est une chambre d'enregistrement. Il n'y a pas de discussion de fond." 1/5 ECB
"Le Comité de Direction prend les directives, le plus important c'est le bureau municipal. Les décisions sont prises en amont du Comité de Direction qui ne sert qu'à prendre les directives du Maire." 2/5 ECB.
"Le Maire et son équipe sont élus dans le cadre d'un programme. Sur de gros projets le Maire avance seul et les élus se raccrochent, sur d'autres mineurs, les décisions sont prises collégialement." 5/5 ECB
"Il faut accepter la contradiction, or le Maire impose. Si on a des techniciens, l'avis doit compter avant la décision." 4/5 ECB
"Le Maire décide, les cadres agissent." 2/4 S

3.2.1.2 Les décisions sont prises uniquement par les fonctionnaires
"En termes de gouvernance, on a l'impression que ce sont certains cadres qui font la politique au détriment des élus et les mettent en danger." 11/12 A
"Je pense que les décisions sont prises par les hauts fonctionnaires et que parfois les élus influencent, mais je pense que ce sont les hauts fonctionnaires qui décident." 2/12 A
3.2.1.3 La gouvernance de la collectivité est très floue
"Pour moi, il y a 2 gouvernances, politique et administrative. Le Cabinet est la résultante du politique." 3/12 A
"Je n'ai pas de lisibilité sur la gouvernance au niveau de la collectivité. C'est opaque, il n'y a pas de transparence. Sur des demandes d'aides à la décision, on n'a jamais le décideur final en face et il faut juste s'assurer que celui qui présente le dossier le connaisse suffisamment." 4/12 A
"Je n'ai pas d'informations sur la gouvernance de la collectivité." 6/12 A
"Je ne connais pas le lien entre les décisions des élus et la transcription administrative. Les élus portent leurs projets, les présentent en BM et c'est retenu ou pas." 10/12 A
"Le fonctionnement dans le cadre de la gouvernance est très abstrait et on ne voit pas le lien entre le Comité de Direction et le Bureau Municipal." 8/12 A
"La gouvernance est très floue. Pour moi le Maire donne ses directives et le DGS va appliquer et les faire rentrer dans la réglementation. Je n'ai pas d'avis très précis." 2/4 B
"Les circuits décisionnels sont très flous. Je sais que le DGS organise des réunions de pôle pour se substituer au DGA qui n'existe plus, mais ça ne sert à rien." 1/4 B
"À notre niveau (cat C), on ne sait pas comment fonctionne la prise de décision ni qui dirige, ni la gouvernance." 3/3 C
"Je ne sais pas comment fonctionne la gouvernance, et je pense qu'il y a un véritable manque d'information au sein de la collectivité concernant la prise de décision." 1/3 C
"Il y a des choses à améliorer, mais on est arrivé à créer des groupes de travail qui améliorent la conduite de projets. Après c'est souvent des problèmes de directeurs." 4/5 CD
"Le problème c'est qu'il y a une grosse chappe hiérarchique et des lourdeurs administratives. C'est presque aussi lourd que dans un conseil municipal." 5/5 CD
"Je n'ai aucune connaissance ou informations concernant la gouvernance." 4/4 S
"Je n'ai pas de vision sur la gouvernance de la collectivité. Entre les comptes rendus du Conseil Municipal, les décisions prises et la retransmission, il manque de l'information." 3/4 S
"La gouvernance au sein de la collectivité n'est pas claire. Je ne sais pas comment sont prises les décisions." 1/4 S
3.2.1.4 La gouvernance de la collectivité est très claire
"Pour moi, les décisions sont suffisamment équilibrées. Il n'y a pas de problèmes de gouvernance et de nombreuses décisions sont prises en BM de façon acceptable." 4/5 CD
"Tous les mardis il y a des réunions avec le Maire et on obtient des réponses aux problèmes." 2/5 CD

"En amont les projets sont travaillés avec les directeurs puis passent en BM." 5/5 ECB
3.2.1.5 La gouvernance est uniquement politique
"Les personnes à la tête de l'administration sont des personnes qui diront toujours oui et suivront la ligne de conduite. Celles qui ont eu un peu de caractère ont été délogées. Il faut être dans le bon réseau." 2/12 A
"Il y a de la tension entre le Maire et le 1er adjoint, ce qui entraîne des problèmes dans la prise de décision et dans la cohérence." 9/12 A
"Au niveau de la gouvernance, ce n'est que le politique qui gouverne et quelques cadres par l'intermédiaire du politique. Le problème, c'est qu'il y a plusieurs courants politiques." 4/4 B
"Pour moi ce sont toujours les élus qui décident sans concertation avec les services concernés. Les cadres ne sont pas associés et ne peuvent pas jouer leur rôle de conseil." 3/4 B
"La gouvernance entre les élus entre en ligne de compte pour le problème relationnel." 2/5 CD
"Le bureau municipal, beaucoup d'élus pour la prise de décision mais cela peut devenir une chambre d'enregistrement et dévoyer le système." 5/5 CD
"Le DIRCAB est essentiel, mais il ne faut pas de confusion des rôles entre le DGS et le DIRCAB. Il ne faut pas que le DGS fasse de la politique. Il faut un équilibre et c'est une mécanique précise, mais parfois ça peut déraiser." 5/5 ECB
"Les réunions d'élus ne doivent pas être des chambres d'enregistrement, certains directeurs devraient participer au Bureau Municipal afin d'éclairer les sujets traités, ce qui aujourd'hui n'est pas le cas." 1/5 ECB
3.2.2 Gouvernance partagée, leadership
3.2.2.1 Il est très important de mettre en place une gouvernance partagée entre les cadres et les élus
"Il y a 3 zones de pouvoir au sein de la collectivité, DGS, DIRCAB et Maire, mais cela dépend des personnalités de chacun." 12/12 A
"Pour avoir une gouvernance partagée, il faut une confiance absolue entre l' élu et le cadre. Le seul problème c'est que les élus, en général, n'ont pas confiance aux cadres et considèrent qu'ils sont incompétents." 9/12 A
"Un Maire doit avoir le leadership. Il doit néanmoins savoir écouter et ne pas être replié sur lui-même, mais il doit prendre des décisions et le mettre en application et tout le monde doit travailler pour ça." 1/12 A
"Dans toutes les organisations, c'est le patron qui tranche mais après discussion avec l'ensemble du Comité de Direction." 4/5 ECB
3.2.2.2 Il est très difficile de mettre en place une gouvernance partagée entre les cadres et les élus
"Difficile d'envisager une gouvernance partagée quand le DGS a été choisi par le Cabinet à l'extérieur pour son incompétence dans la FPT et ses réseaux au niveau de l'état." 12/12 A
"Il y a parfois des dossiers qui m'échappent et que l' élu traite directement avec le Cabinet et le DGS. Je reçois ensuite l'ordre de les mettre en œuvre " 6/12 A
"Pour la gouvernance, les cadres supérieurs seront toujours soumis, on est impuissant et ce sera toujours comme cela." 2/12 A

"Au niveau des cadres, il est regrettable qu'il n'y ait pas de gouvernance pour trouver des solutions communes." 5/12 A
"Les cadres qui disent oui sont associés aux projets, ceux qui ont les capacités de dire non grâce à leurs compétences ou les éléments contradictoires qu'ils peuvent amener ne le sont pas." 3/4 B
"Le Cabinet influence les décisions du Maire et filtre les remontées concernant les problèmes. Le Maire peut se "faire rouler dans la farine" en n'entendant que les commentaires de son 1er cercle." 2/3 C
" Si le projet politique est celui d'une équipe alors le leadership est plus administratif. Ici, en raison de la constitution de l'équipe pour les élections, il s'agit plus d'un projet d'équipe avec de nombreux problèmes à régler et un réel manque de leadership." 1/5 CD
"En tant qu'élus j'aimerais pouvoir donner mon avis sur la stratégie globale." 4/5 ECB
"Le BM prend des décisions et il y a des secteurs où l'élus se suffit à lui-même et d'autres où avec des dossiers compliqués on doit faire intervenir les fonctionnaires." 3/5 ECB
3.2.3. Pistes d'améliorations
3.2.3.1 Il est impératif de rétablir la confiance entre élus et cadres
"Le Cabinet devrait mettre plus de liant entre les élus et le Maire." 2/5 CD
"Il faut améliorer les relations cadres/élus et bien communiquer, mais parler le même langage." 5/5 CD
"Pour moi la gouvernance fonctionne sur la base de la confiance et du respect mutuel." 5/5 ECB
3.2.3.2 Si la gouvernance partagée est impossible, il faut un chef ou un pouvoir fort
"L'entourage du Maire (élus, Cabinet) devrait lui faire remarquer plus souvent qu'il est trop focalisé sur un domaine (culturel) et pas assez directif sur tout le reste, mais peut-être que cela leur permet de faire leurs petits arrangements et rendre service à leurs réseaux. Il est intéressant de ne pas avoir le patron qui s'occupe de sa délégation et ainsi être tranquille pour ses magouilles. Il faudrait mieux avoir une main de fer qui tient toutes les délégations." 1/12 A
"Ce dont on a besoin, c'est une décision politique d'élus, ce qu'il veut mettre en œuvre et comment il veut l'évaluer." 5/5 CD
"Au niveau organisationnel, il faut une volonté très forte, surtout au niveau des directeurs." 4/5 ECB
La vraie question pour l'efficacité, c'est le statut de l'élus qui va influencer son engagement. Pour un élus qui s'engage et qui a une profession libérale, il y a une perte de salaire." 5/5 ECB
3.2.3.3 Il est impératif de bien choisir les membres du Cabinet
"Il ne faut pas mettre les alimentaires de la politique en tant que DIRCAB." 5/5 CD
4. Gestion des Ressource Humaines

<u>4.1 Organisation RH</u>
4.1.1 Rôle, politique RH, efficience
4.1.1.1 La DRH est totalement inefficente
« Aucune efficience de la DRH qui me laisse gérer les candidatures et les réponses, mais qui m'impose des agents. J'ai été obligé de monter un service de RH bis, J'ai dû faire un plan de formation pour mes agents sans aucune aide de la DRH." 6/12 A
"Aucune communication et un réel manque d'information aux agents sur les carrières et les possibilités d'évolutions. La DRH est étanche et pas du tout transversale." 2/12 A
"Aucune efficience de la DRH. Les directeurs ne sont pas associés aux préparations de CT ou CAP." 5/12 A
"Aucune efficience, avec 24 agents pour 800 agents statutaires, il y a très peu de résultats (soit 1 agent pour 33 fonctionnaires)." 12/12 A
"Il y a des agents compétents qui donnent les infos, mais par contre il y a un manque de transparence et de communication sur les effectifs de la DRH. L'efficacité de la DRH n'est pas optimale." 9/12 A
"La DRH est inaccessible. Il est très difficile d'avoir des réponses. Aucune possibilité de rendez-vous et donc inefficience totale de la DRH." 7/12 A
"La DRH est peu efficace et il y a un manque d'information et de communication." 10/12 A
Pour la DRH, j'ai de doutes sur son efficience. La DRH demande de restreindre les recrutements mais augmente les recrutements dans son service." 8/12 A
"La DRH n'est pas efficace. Il devrait y avoir une direction qui ne fait que recueillir les informations des services et laisser les services gérer les RH avec bien sur une formation et une assistance." 3/4 B
"L'organisation RH est totalement inefficente. Je suis choquée que la DRH soit fermée le mardi après-midi alors qu'il y a 24 agents. Il faut prendre rendez-vous pour tout, la DRH s'enferme dans sa tour d'ivoire et ne fait plus le lien avec les personnels" 1/4 B
"Aucune équité, ni aucune gestion objective des carrières. Je constate que les gens qui font leur travail sont oubliés lors des promotions et que ceux qui "emmerdent" sont promus afin qu'on ne les entende plus." 2/3 C
"Aucune gestion du personnel. Les problèmes ne sont pas résolus. On change de service les incompetents et les fainéants au lieu de les sanctionner." 3/3 C
"La GRH 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." 1/3 C
"La DRH n'est pas efficace. Elle devrait être au service des autres directions, mais elle met des bâtons dans les roues. Si on a besoin de quelqu'un au mois d'avril, on ne doit pas l'avoir en novembre." 2/5 CD
"Pas d'efficience, beaucoup trop de personnel pour peu de résultat." 4/5 CD
"Je pense que la DRH n'est pas efficace du fait du passif antérieur." 5/5 ECB
"Pas d'efficience, la DRH explique que le budget ne sera pas dépassé puis demande une rallonge financière." 4/5 ECB

"En termes de dynamisme et de management, il n'y a aucune lisibilité de l'action des RH et pas d'efficience." 1/4 S
"Il y a beaucoup de demandes sous forme papier qui sont inadaptées (demande de congés, etc.). La GRH est floue et inefficace. On manque d'infos sur les carrières, on manque d'outils pour les agents et il y a une très mauvaise circulation de l'information. On attend toujours le dernier moment pour sortir des notes importantes pour la gestion du service telles que les horaires d'été. Aucune anticipation" 3/4 S
"Le service carrières et retraites fonctionne très bien, pour le reste il y a un véritable manque d'efficience et de communication." 4/4 S
4.1.1.2 Rôle satisfaisant des RH
"Depuis 2006 ; la DRH est montée en gamme et est de plus en plus efficace." 11/12 A
"La DRH s'améliore énormément depuis 2 ou 3 ans on s'approche plus du profil ressources humaines. Par rapport au contrôle, reclassement, remettre les gens au travail, elle a repris les choses en main." 1/12 A
"Aucune com, aucune info montante ou descendante, mais un point positif, la création d'un intranet, même si seulement 10% des changements de postes sont indiqués car on voit tous les jours de nouvelles têtes." 1/4 B
"Il y a des procédures, et la circulation de l'information est correcte." 2/4 B
La DRH fonctionne bien, car la direction impulse des objectifs et laisse de l'autonomie ; les directives sont claires et les agents de la DRH sont motivés." 4/4 B
"Je pense qu'il y a eu un gros travail au niveau de la DRH, sur le temps de travail, fiches de postes. Il y a des réformes à absorber et il y a un gros travail pour la mise en place d'une nouvelle organisation." 4/5 CD
"La circulation de l'information est correcte." 1/5 CD
"je n'ai pas l'impression que l'on soit "à la ramasse" ni que l'on soit innovant." 1/5 ECB
"Les RH sont bien gérées, il y a un plan de recrutement et un suivi avec les finances." 3/5 ECB
4.1.1.3 La politique RH n'est pas clairement définie
"On part de loin et très peu de cadres savent ce qu'est réellement un DRH. Il y a une réelle tentation de l'extérieur de raisonner en "y a ka faukon". La RH ne doit pas se substituer pour le management. Le management est de la compétence exclusive d'une direction générale." 4/12 A
"Volonté d'assurer le fonctionnement normal sans volonté de réforme ou de progrès." 12/12 A
"En interne, il y a une bonne communication, mais vers l'extérieur il doit y avoir un défaut de communication et une image négative." 4/4 B
"Le problème est que tous les 6 ans (élections), il y a des changements à la DRH et tout est régulièrement chamboulé. Les agents doivent s'adapter et de nombreux projets sont enterrés." 2/4 B
"Manque d'équité, il n'y a aucun partage, ce sont toujours les mêmes qui profitent du système" 1/3 C

"Il serait souhaitable d'avoir des possibilités de récompenser, il y a eu des licenciements et des procédures disciplinaires. La DRH doit se substituer à certains cadres." 4/5 CD
"La DRH est théoriquement un service ressource pour les autres, mais raisonne uniquement en termes de coût et oublie la notion de service public." 2/5 CD
"Pour concevoir une politique RH, il ne faut pas qu'il y ait une différence de vision entre la DRH et le DGS, quitte à mettre en place une coproduction. Ce n'est pas le cas aujourd'hui, mais le DGS doit être le chef d'orchestre et la DRH le 1er violon." 1/5 CD
"Il faut remettre en place une com interne et externe." 1/5 ECB
"Très difficile d'obtenir des formations spécialisées mais pour l'efficience je ne peux pas répondre." 2/4 S
4.1.2 Autonomie, interventionnisme du Cabinet ou des élus
4.1.2.1 Interventionnisme très important du Cabinet ou des élus
"Les syndicats, pour acheter une certaine paix sociale au niveau RH ont fait preuve d'une certaine lâcheté (sanction et autres)." 4/12 A
"On n'empêchera pas la reconduction intergénérationnelle de l'emploi communal." " 12/12 A
"Aucun appel à candidature interne, aucune info sur les recrutements, choix des personnels à la discrétion des élus ou de la DRH." 8/12 A
"Il faudrait des compétences métiers et des recrutements plus sévères. Dans mon service, il y a un problème de choix des personnes en fonction des connaissances politiques ou amitiés et pas des compétences. C'est souvent le Cabinet qui décide sur des critères subjectifs (connaissance, réseau, clientélisme)" 6/12 A
"Il y a beaucoup de clientélisme en matière de RH, mais pas plus qu'avant, excepté que les chapelles ont changé. On voit dans la collectivité beaucoup plus de gens des cités qu'avant pour des raisons électorales." 12/12 A
"J'ai souvent du personnel imposé et que je n'ai pas pu choisir. Ce personnel m'est imposé par la DRH après intervention du Cabinet." 5/12 A
"Je pense que la DRH manque d'autonomie et prend ses ordres directement du Cabinet." 9/12 A
"Je pense que la DRH n'est pas autonome, que sa marge de manœuvre est très étroite et qu'il y a un interventionnisme systématique des élus et du Cabinet. Tous les points importants sont validés par le Cabinet." 10/12 A
"La DRH est dans sa tour d'ivoire, membre de réseaux, soumise à l'autorité du Cabinet et du DGS. Elle met en œuvre le clientélisme." 7/12 A
"Le Cabinet a une influence sur les process RH. Cela me choque." 4/12 A
"Le point noir reste le problème de cooptation, on ne propose plus assez de CV de choix aux cadres pour les postes à pourvoir. On place des copains, des personnes qui vont faciliter des marchés on place des réseaux et cela va à l'encontre des besoins de services. C'est le plus gros problème de la collectivité. Le problème est l'interventionnisme du Cabinet et le clientélisme." 1/12 A

"Il y aura toujours du clientélisme et des interventions du Cabinet, car cela fait partie intégrante du fonctionnement des collectivités." 2/4 B
"Je ne pense pas, mais la DRH est toujours dérangée par les interventions et c'est la direction qui filtre au maximum." 4/4 B
"Le Cabinet intervient régulièrement sur les recrutements qui deviennent politiques. C'est du clientélisme." 1/4 B
"Le DIRCAB ou le Cabinet interviennent systématiquement dans les recrutements quel que soit le niveau. Je comprends en partie le clientélisme, mais si pour balayer ce n'est pas gênant, par contre, il faut que pour des postes techniques on laisse aux directeurs le choix du recrutement et « la carotte et le bâton »." 3/4 B
"Je constate que les gens qui font leur travail sont oubliés lors des promotions et que ceux qui "emmerdent" sont promus afin qu'on ne les entende plus." 2/3 C
"Trop de dérives au niveau des promos et des avantages. Il n'y a pas la rigueur juridique nécessaire imposée aux élus ou aux cadres." 3/3 C
"A 90% la DRH est pilotée par le Cabinet. Pour les 10% restant la DRH arrive à faire ce qu'elle veut." 3/3 C
"À la DRH, seul le copinage et le clientélisme fonctionnent." 1/3 C
"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." 4/5 CD
"Trop de soumission de la DRH et du DGS au Cabinet et aux élus. J'espère que le DGS si c'est illégal ne l'accepte pas." 5/5 CD
"Interventionnisme avéré du Cabinet et donc des élus pour le recrutement des contractuels ou sans concours." 1/5 CD
"Les recrutements c'est le Maire qui les décide, mais encore faut-il qu'il ait toutes les informations sur les besoins." 3/5 ECB
"Mainmise du Maire et du Cabinet sur la gestion des ressources humaines. Compte tenu des contraintes financières on revoit le mode de fonctionnement avec un recensement des besoins réels des directeurs et une gestion moins clientéliste." 5/5 ECB
" En tant que syndicaliste, je constate que les promotions sont décidées entre la DRH et les élus. La DRH n'a pas d'autonomie, elle est aux ordres des politiques. On peut parler de clientélisme." 2/4 S
"Il semble qu'il y ait une volonté de ne pas mettre des critères objectifs de promotions afin de favoriser le clientélisme." 1/4 S
"Je pense qu'il y a une influence du Cabinet et des élus sur les décisions de la DRH, notamment concernant la carrière des agents." 3/4 S
"Malgré le refus de certains CDS, des agents bénéficient de promotions décidées par les élus." 4/4 S
4.1.2.2 Autonomie suffisante de la DRH
"Il semblerait qu'il y ait eu une évolution et que les promotions internes soient plus justes qu'autrefois." 2/12 A
"La directrice monopolise tout et ne délègue pas. Il y a une trop grande centralisation." 1/4 B

"Pour certains postes très techniques et avec des validations extérieures il y a moins de pressions internes, mais cette autonomie entraîne de grandes responsabilités." 2/4 B
"Le Maire fait en sorte qu'il y ait le moins d'interventionnisme possible dans les recrutements afin d'éviter les mauvaises décisions." 3/5 ECB
4.1.3 Pistes d'amélioration
4.1.3.1 Le cadre doit pouvoir choisir ses collaborateurs
"Difficile à part de passer par un organisme extérieur pour le recrutement ou les concours. Le cadre devrait avoir, en fonction de ses besoins, la possibilité de solliciter les lauréats de concours et avoir l'autonomie pour faire son choix." 1/12 A
4.1.3.2 Il faut impérativement mettre en place des projets, des formations, des procédures
"Il faudrait mettre en place des projets de services, on travaille au fil de l'eau." 8/12 A
"Il faudrait qu'un relais RH viennent régulièrement dans les services pour informer les agents." 2/12 A
"Recevoir les nouveaux agents (journée d'accueil), les informer sur le statut, la hiérarchie, la discipline, les sanctions, etc." 10/12 A
"Améliorer la communication vers les autres directions, former des correspondants RH, expliquer les procédures. Les cadres ont des lacunes RH et renvoient les problèmes vers la DRH en l'accusant." 4/4 B
"Mettre du contrôle afin de diminuer l'impression que tous les fonctionnaires sont des "branleurs"." 1/5 CD
"On n'applique pas toujours les décisions prises et il y a beaucoup de cadrage à faire." 5/5 CD
<u>4.2 Stratégie</u>
4.2.1 GPEC, organisation du travail
4.2.1.1 Il n'existe aucune stratégie connue de la DRH
"Aucune communication et aucune connaissance de la stratégie." 7/12 A

"Aucune stratégie notamment en termes de GPEC. Aucune anticipation ni tuilage prévus pour les départ en retraite." 2/12 A
"Aucune stratégie visible, si ce n'est une stratégie a minima." 12/12 A
"Il n'y a pas de vision prospective, pas d'anticipation, pas de travail à long terme, aucun pilotage sur l'avenir." 8/12 A
"Je pense que la DRH travaille dans l'urgence et avec une vision purement financière et de restriction budgétaire sans aucune stratégie. J'espère néanmoins qu'il y en a une." 10/12 A
"La stratégie et notamment la GPEC est difficile à percevoir." 11/12 A
"Pas de moyens au niveau de la stratégie. On est dans l'exécution." 4/12 A
"Pas de stratégie visible, en termes de formation, de gestion des effectifs ou d'organisation du travail." 6/12 A
"S'il y a une stratégie je ne la connais pas. Il y a une gestion purement comptable et pas de GPEC." 9/12 A
"La stratégie c'est d'essayer de mettre en place toutes les procédures et harceler les directeurs afin de construire des bases inexistantes à ce jour." 4/4 B
"Aucune stratégie RH. On n'attend pas juin pour recenser les besoins en saisonniers." 3/4 B
"Aucune stratégie visible et aucune information concernant une éventuelle stratégie." 1/4 B
"Je n'ai aucune connaissance de la stratégie RH" 1/3 C
"Je vois aucune stratégie RH, et je suis relativement surpris car j'ai entendu dire qu'il y avait 23 agents à la DRH" 2/3 C
"Pas de stratégie visible, manque de personnels dans certains services et trop de personnels ailleurs. Pas assez d'implication dans l'organisation du travail." 3/3 C
"La seule stratégie c'est le verrouillage financier des ressources RH." 4/5 CD
"Je ne vois pas de stratégie RH, à part un plan de recrutement et je ne vois qu'une maîtrise financière et budgétaire." 1/5 ECB

"On a du mal à percevoir une stratégie, et une vision claire, mais j'ai l'impression que l'on fait moins de bêtises qu'avant." 5/5 ECB
"Pas de stratégie, il faut une vision pour prendre des décisions." 4/5 ECB
"Il n'y a aucune stratégie visible." 1/4 S
"Je ne sais pas s'il y a une stratégie, je manque d'information." 3/4 S
"Pas de stratégie, on fait n'importe quoi." 4/4 S
"Stratégie uniquement budgétaire. Aucune anticipation, pas de GPEC." 2/4 S
4.2.1.2 La DRH a une stratégie visible
"Nette amélioration, avec une cohérence dans les congés afin que les saisonniers soient recrutés pour un accroissement d'activité et non pas pour faciliter la prise de congés du personnel titulaire." 1/12 A
"Bonne communication sur l'intranet des postes vacants que l'on veut bien mettre en ligne." 3/4 B
"Au niveau de la gestion prévisionnelle des effectifs, la stratégie est correcte." 2/4 B
"Tentative de stratégie sur l'absentéisme, plan de recrutement en place à 80%. Par contre encore beaucoup de travail au niveau de la GPEC et de la formation." 5/5 CD
"Il y a une stratégie et les élus voient un moyen politique." 3/5 ECB
<u>4.3 Indicateurs RH</u>
<u>4.3.1 Absentéisme, accidents de travail, rotation du personnel</u>
<u>4.3.1.1 Aucun indicateur existant ou communiqué aux cadres</u>
"Aucun retour d'indicateurs, je ne sais pas s'il en existe." 7/12 A

"Aucun indicateur et aucune communication autour d'indicateurs." 9/12 A
"Aucun indicateur, aucune communication." 8/12 A
"Aucun indicateurs RH, mais il paraît qu'il faut les demander et on verra si on les obtient." 12/12 A
"Aucun retour au niveau des indicateurs, on ne sait pas s'ils existent." 6/12 A
"Aucun retour d'indicateurs, je ne sais pas s'il en existe." 10/12 A
"On nous parle d'outils de gestion managériale, mais on ne voit rien venir. Pas de tableaux de bords, pas d'indicateurs. Si on ne demande pas, on n'a aucun retour." 5/12 A
"Au niveau des indicateurs, c'est très moyen." 2/4 B
"Il existe des indicateurs qui ne sont utilisés qu'en interne et éventuellement par le DGS ou le Cabinet." 4/4 B
"Aucun indicateur et s'ils existent on n'en a pas connaissance. Aucune info sur les efforts pour diminuer l'absentéisme et le bilan sur la collectivité n'est pas diffusé." 1/4 B
"Aucun retour d'indicateurs RH." 3/4 B
"A ma connaissance, compte tenu du peu d'information, il n'y a pas d'indicateurs RH." 2/3 C
"Aucune information sur les indicateurs RH." 3/3 C
"La mise en place d'indicateurs de présentéisme ou d'absentéisme est nécessaire afin de mettre en place une véritable stratégie." 1/5 CD
"Pas de retour d'indicateurs RH pour les travailler." 2/5 CD
"pas d'indicateurs, problème d'évaluations des politiques et d'adéquation des moyens aux objectifs ainsi que de l'évaluation des résultats obtenus." 5/5 CD
"Pas d'indicateurs RH vers les services." 4/5 CD
"Aucun indicateur RH." 1/5 ECB

"Des indicateurs, il y en a mais pas ceux qu'il faudrait. Est-ce qu'ils existent, est-ce qu'on ne veut pas les donner " ? 4/5 ECB
"Il existe des indicateurs, mais il y a un manque de communication ou un défaut de communication efficiente." 3/5 ECB
"Pas de retour d'indicateurs RH." 5/5 ECB
"Aucun indicateur à ma connaissance." 2/4 S
"Aucun indicateur." 4/4 S
"Aucune information concernant les indicateurs existants. Je ne sais pas s'il en existe à part ceux concernant les accidents de travail communiqués au CHSCT" 3/4 S
"Je n'ai aucune connaissance des indicateurs existants et même s'il en existe, il n'y a, à ma connaissance, aucun retour vers les directeurs." 1/4 S
<u>4.3.1.2 Les indicateurs existant sont suffisants, mais ne sont pas utilisés</u>
"Il y a des progrès avérés au niveau des indicateurs." 11/12 A
"Il y a suffisamment d'indicateurs, mais personne ne les utilise et personne ne demande à la DRH de les interpréter." 4/12 A
<u>4.4 Recrutement des cadres</u>
4.4.1 Processus, concours, diplômes
4.4.1.1 Le processus de recrutement est totalement inadapté
"Au niveau du recrutement des cadres, l'élus qui a la délégation a un droit de regard sur le recrutement sans tenir compte des compétences." 6/12 A
"En interne, les recrutements ne prennent pas en compte les compétences, et il n'y a aucune évaluation du comportement." 4/12 A
"Il faudrait qu'il y ait des vacances de postes externes, créer un dispositif pour le recrutement, mettre en place des entretiens, le CV et l'entretien final." 10/10 A
"Il faut éviter le clientélisme et le copinage. Il faut a minima un circuit avec entretien et jury." 8/12 A
"Je pense qu'il faudrait améliorer le processus de recrutement des cadres. Il faudrait des commissions d'évaluation des compétences neutres." 2/12 A
"Le cadre dans la collectivité est un cadre de complaisance on met des cadres en fonction d'une couleur politique, voire en fonction du relationnel avec certains élus." 1/12 A

"Le choix des cadres n'est pas toujours objectif et il serait souhaitable qu'il y ait des commissions d'évaluation." 5/12 A
"Tout dépend uniquement de la volonté politique." 12/12 A
"Le cadre doit être recruté sur concours ou tout du moins avec une très grande expérience dans le domaine pour lequel il a été recruté. Il lui faut des compétences relationnelles et en management. Le problème c'est que déjà en catégorie C, il n'y a plus aucun recrutement sur concours." 1/4 B
"Je ne suis pas pour la promotion interne, car c'est compliqué de passer d'un niveau à un autre dans la même collectivité et une vision externe permet d'éviter d'être corrompu par le fonctionnement interne." 4/4 B
"Il faut avoir le maximum d'infos sur le cadre recruté." 2/4 B
"Pour les cadres supérieurs, il devrait y avoir des concours plus ciblés et focalisés sur les compétences demandées pour les postes." 3/4 B
"Les cadres en interne sont contaminés par du clientélisme, des connaissances (copinage) et pas des compétences, mais ce ne sont pas eux qui font le boulot." 2/3 C
"Nous ne sommes pas concernés par le recrutement des cadres. Il y a des fois où des cadres arrivent d'on ne sait où." 3/3 C
"Il n'y a même pas d'appel à candidature et les recrutements se font à la discrétion de certains élus. Ce sont des recrutements politiques ou de réseaux. On fait des simulacres de recrutement alors que le choix est déjà fait." 4/5 CD
"Il y aura toujours des recrutements qui se feront par connaissance sans nécessairement les conditions minimums requises." 3/4 S
4.4.1.2 Le processus de recrutement des cadres est efficace
"Dans ma direction, je pense que les recrutements des cadres sont bien faits." 10/12 A
"Il me semble que pour certains recrutements il y a des sélections plus poussées, quand il n'y a pas de copains à faire rentrer." 4/4 B
"Chaque fois qu'un cadre de l'extérieur a été recruté, un comité de sélection a été mis en place. Cela est suffisant, même en interne. Parfois, on sait que les candidats n'ont pas les compétences, mais globalement c'est satisfaisant et il n'y a pas trop d'erreurs de casting." 4/5 CD
"Pour le dernier recrutement, je n'ai pas à me plaindre, il y a eu un jury constitué et une décision collégiale." 2/5 CD
"Le recrutement des cadres supérieurs est efficace, il se fait dans les règles de l'art." 4/4 S
"Pour moi, l'erreur de casting est difficile à éviter car entre une présentation et la réalité, il y a toujours une différence. Une personne peut sembler très compétente mais avoir des problèmes relationnels que l'on ne voit que sur le terrain" 3/4 S

4.4.2 Recrutement externe
4.4.2.1 Le recrutement externe est nécessaire
"Lorsque qu'un recrutement est nécessaire pour un poste très technique, le Maire ne fait pas appel à un recrutement local. Il va faire passer une annonce dans la gazette des communes et là ce sont des cadres avec des diplômes et des réussites aux concours qui vont arriver." 1/12 A
"Difficultés de recruter des cadres compétents du privé compte tenu des salaires de la FPT." 2/3 C
4.4.2.2 Le recours à un Cabinet extérieur est souhaitable
"Si l'on veut relever le niveau, il faut prendre en compte le cursus, le niveau et l'expérience. C'est un minimum. Une aide extérieure pour les recrutements externes permettrait peut-être d'éviter le clientélisme." 7/12 A
"En fonction des postes, il peut s'avérer nécessaire de faire appel à des Cabinet de recrutement extérieurs. Par contre si les élus n'ont pas de véritable projet, à quoi bon payer cher un cadre à ne rien faire" ? 9/12 A
"Il serait peut-être souhaitable de faire appel à des Cabinets extérieurs, des commissions externes avec de cadres associés. Reste à trouver les limites en fonction des besoins." 10/12 A
"Pour des postes spécifiques, le recours à un Cabinet externe pourrait être judicieux." 8/12 A
"Cela peut être judicieux de passer par des Cabinets extérieurs, je les trouve très bien organisés. Le travail en amont est aussi bon pour l'employeur que l'employé." 2/4 B
"Pour l'égalité de tous les candidats, il faudrait un Cabinet extérieur pour faire passer des tests." 3/4 B
"Le recrutement de cadres externes est une nécessité et il est important de faire appel à des Cabinets indépendants qui rechercheront les compétences et pas les réseaux ou les relations." 2/3C
"Faire appel à des Cabinets de recrutement." 1/5 CD
"On a recruté par le passé et on s'est trompé. L'entretien est subjectif. Je ne suis pas pour les tests de personnalités, mais pourquoi pas faire appel à des Cabinets extérieurs." 3/5 ECB
"Il y a des postes spécialisés qui demandent des compétences particulières et où il faut être opérationnel immédiatement (finances, RH, marchés) et donc qui nécessitent souvent des recrutements externes. Pour les autres, il faut favoriser le recrutement interne. La politique de recrutement extérieur n'est pas justifiée, même s'il en faut pour renouveler les cadres." 1/4 S
4.4.2.3 Le recrutement d'un candidat en interne sans recours à un Cabinet de recrutement est préférable
"Le problème c'est que certains postes sont politiques." 10/12 A

"L'utilisation d'un Cabinet de recrutement n'est pas toujours la solution. Il faut faire l'analyse psycho sociale du poste car ce n'est pas toujours la technicité et le grade qui comptent. On doit vérifier le savoir-faire et le savoir être. On ne vérifie que la compatibilité avec l'élu ce qui peut favoriser un recrutement au détriment du fonctionnement du service." 4/12 A
"Les Cabinets de recrutement sont soit incompetents et ne répondent pas à la commande, soit ne répondent pas aux appels d'offres." 4/5 CD
"J'ai testé le recrutement interne et externe, mais je pense qu'il faut privilégier la promotion interne qui permet de valoriser les agents. Sur certains postes il faut passer par l'externe." 1/5 ECB
"Pour les recrutements des cadres, le dernier auquel j'ai participé a été très bien fait et le directeur est rentré en fonction de ses compétences sans intervention de l'extérieur." 2/5 ECB
"On pourrait mieux préparer les recrutements et être un peu mieux formé, mais globalement cela se passe bien et les derniers recrutements ont été bons avec des personnes recrutées de qualité." 5/5 ECB
"Cabinet de recrutement externe, je ne connais pas. Pour des filières techniques où la connaissance du milieu et le carnet d'adresse sont importants, il vaut mieux recruter dans le périmètre proche." 2/4 S
4.4.3 Pistes d'améliorations
4.4.3.1 Recrutement obligatoirement statutaire
"Il faudrait soit passer par des recrutements externes, soit associer aux recrutements des experts externes à la collectivité afin de rajouter une dose d'objectivité. Les cadres de direction devraient être associés en amont afin d'éviter de mauvais choix et de problèmes futurs." 6/12 A
"Il faut laisser l'autonomie au DGS pour les recrutements, qui doit pouvoir faire appel à des recrutements extérieurs issus des concours" 1/12 A
"Il faut prendre des personnes titulaires de concours à tous les niveaux et éviter les contractuels (contractuels=clientélisme)." 1/4 B
"Il faudrait de la cohérence, respecter les principes du concours, le statut, éviter les magouilles pour intégrer illégalement de amis et remettre en place des FAT et FAE suffisamment longues et variées afin de donner une formation initiale et homogène aux cadres recrutés." 4/5 CD
4.4.3.2 Qualité du mode de recrutement très importante
"la difficulté première pour un cadre c'est ses possibilités de recrutement. Tant qu'un cadre ne pourra pas recruter du personnel comme il le souhaite, cela ne fonctionnera pas. Ce n'est pas parce que l'on est une administration que l'on doit prendre les personnes qui n'ont pas de qualifications. Oui pour certains secteurs comme le balayage ou autres, lorsque les qualifications ne sont pas nécessaires, heureusement, mais après il faut prendre des personnes avec un certain niveau d'instruction pour avoir de l'efficacité dans le travail. Les pistes d'amélioration ce serait déjà ce recrutement." 1/12 A

"Je ne suis pas pour les Cabinets de recrutement extérieurs, mais par contre je suis pour la mise en place de jurys avec les compétences nécessaires pour évaluer les candidats et de préférence interdisciplinaires, ce qui n'est pas le cas actuellement." 4/4 B
"Pour les cadres, il devrait y avoir des appels à candidatures, des commissions en présence du DGS et de cadres en capacité d'évaluer les compétences avec l'appel à des Cabinets extérieurs (spécialistes du recrutement), des tests de personnalité et des mises en situation." 1/4 B
"Il faut embaucher les gens qui ont les compétences et si la personne n'est pas capable, il ne faut pas la garder." 4/5 ECB
"Faire des tests de personnalités et des mises en situation avant présentation au comité de sélection et peut-être faire appel à des Cabinets de recrutements extérieurs." 3/4 S
4.4.3.3 Travail en amont du recrutement très important
"Il faudrait réellement prendre en compte, l'ancienneté, l'âge, les compétences, les responsabilités exercées, l'ancienneté dans un poste à responsabilité, les concours, les diplômes, les évaluations. Pour l'évaluation, il faudrait des évaluations identiques pour tous les cadres avec une mise en situation." 2/12 A
"Tout part de la commande de la collectivité et il faut une véritable définition des besoins." 1/5 ECB
"Bien établir le profil de poste." 3/4 S
"Il pourrait être intéressant d'embaucher des jeunes, de les former et de les faire évoluer. Mais il faudrait une véritable GPEC." 2/4 S

Annexe 5 : bilan des absences 2017 collectivité étudiée (extrait bilan social 2017)

Effectif moyen présent annuel (A)

Titulaires et stagiaires	827
Contractuels droit public	36,42
Contractuels droit privé	55
Saisonniers	26,75
Total	945,17

Nombre d'agents absents au moins une fois (B)

	Maladie Ordinaires	CLM-CLD	Maladie professionnelle	Accident travail	Maternité Paternité	Total
Titulaires et stagiaires	422	42	6	62	19	551
Contractuels droit public	13	0	0	2	0	15
Contractuels droit privé	27	0	0	7	1	35
Saisonniers	11	0	0	4	0	15
Total	473	42	6	75	20	616

Nombres jours d'absence (C)

	Maladie Ordinaires	CLM-CLD	Maladie professionnelle	Accident travail	Maternité Paternité	Total
Titulaires et stagiaires	9743	10640	818	3070	264	24535
Contractuels droit public	565	0	0	12	0	577
Contractuels droit privé	403	0	0	183	11	597
Saisonniers	63	0	0	58	0	121
Total	10774	10640	818	3323	275	25830

Nombre moyen de jours d'absence par agent (C/A)

	Maladie Ordinaires	CLM-CLD	Maladie professionnelle	Accident travail	Maternité Paternité	Total
Titulaires et stagiaires	11,78	12,87	0,99	3,71	0,32	29,67
Contractuels droit public	15,51	0	0	0,33	0,00	15,84
Contractuels droit privé	7,33	0	0	3	0,20	10,85
Saisonniers	2,36	0	0	2,17	0	4,52
Total	11,40	11,26	0,87	3,52	0,29	27,33

Nombre moyen de jours d'absence par agent arrêté au moins une fois dans l'année (C/B)

	Maladie Ordinaires	CLM-CLD	Maladie professionnelle	Accident travail	Maternité Paternité	Total
Titulaires et stagiaires	23,09	253	136,33	49,52	13,89	44,53
Contractuels droit public	43,46	0	0	6	0	38,47
Contractuels droit privé	14,93	0	0	0	0	17,06
Saisonniers	5,73	0	0	14,50	0	8,07
Total	22,78	253,33	136,33	44,31	13,75	41,93

Part des agents absents au moins une fois (B/A)*100

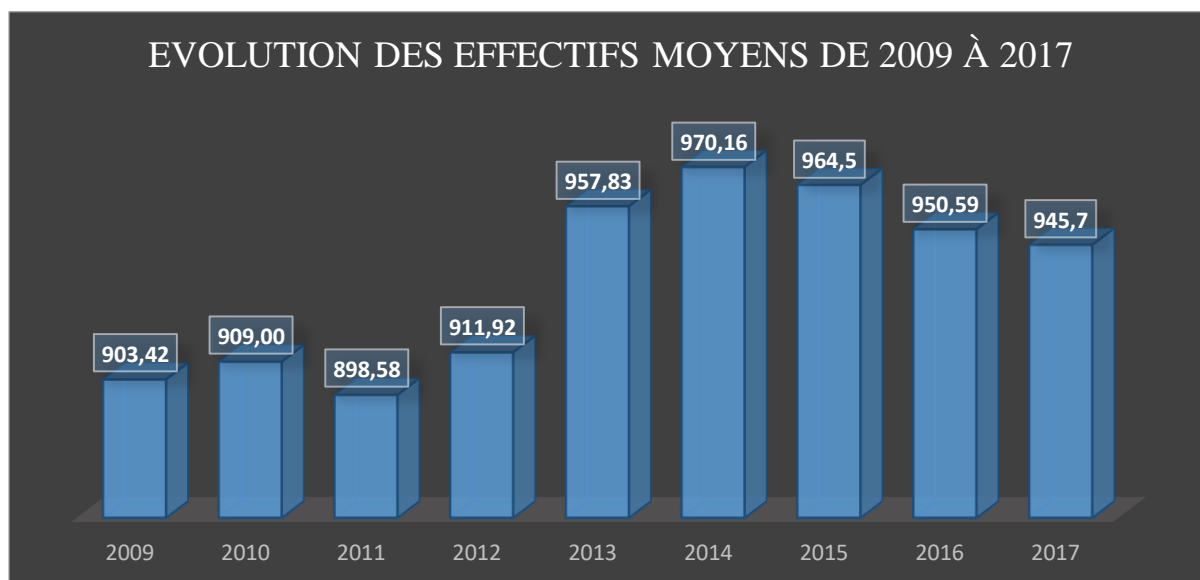
	Maladie Ordinaires	CLM-CLD	Maladie professionnelle	Accident travail	Maternité Paternité	Total
Titulaires et stagiaires	51,03%	5,08%	0,73%	7,50%	2,30%	66,63%
Contractuels droit public	35,69%	0%	0%	5,49%	0%	41,19%
Contractuels droit privé	49,09%	0%	0%	0%	1,82%	63,64%
Saisonniers	41,12%	0%	0%	14,95%	0%	56,07%
Total	50,04%	4,44%	0,63%	7,94%	2,12%	65,17%

Taux d'absentéisme (C/(A*365))*100

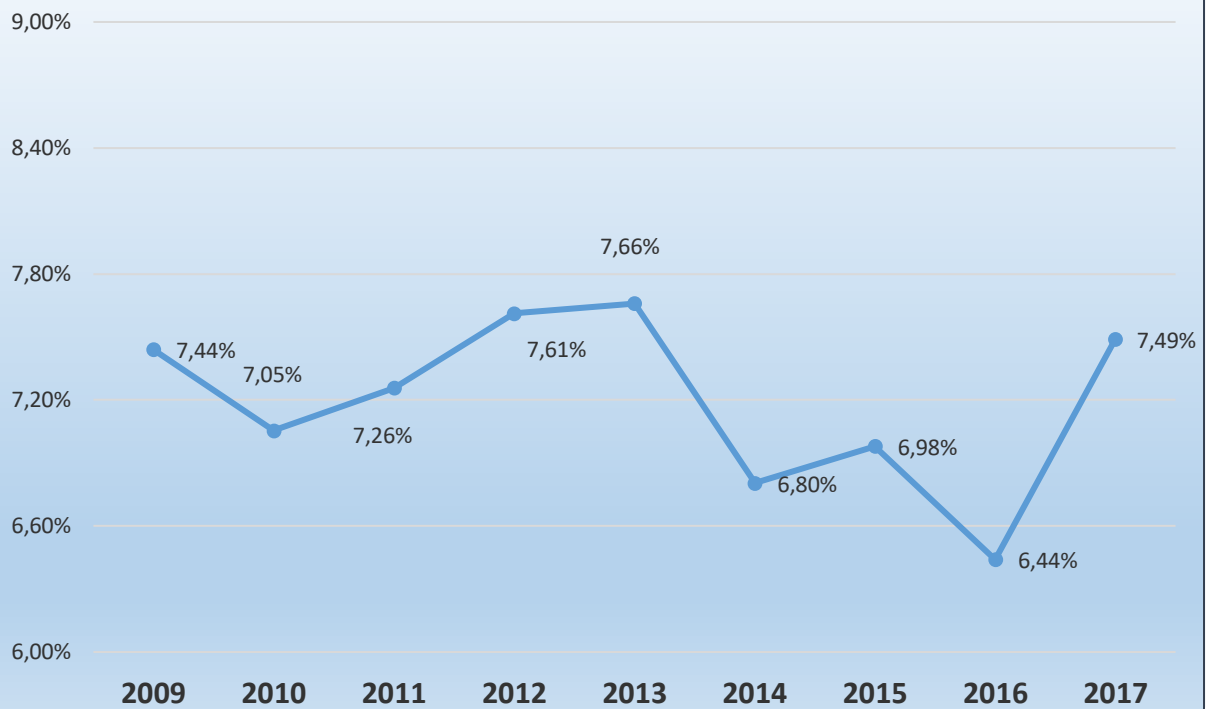
	Maladie Ordinaires	CLM-CLD	Maladie professionnelle	Accident travail	Maternité Paternité	Total
Titulaires et stagiaires	3,23%	3,52%	0,27%	1,02%	0,09%	8,13%
Contractuels droit public	4,25%	0%	0%	0,09%	0%	4,34%
Contractuels droit privé	2,01%	0%	0%	1%	0,05%	2,97%
Saisonniers	0,65%	0%	0%	0,59%	0%	1,24%
Total	3,12%	3,08%	0,24%	0,96%	0,08%	7,49%

Annexe 6 : évolution des effectifs et de l'absentéisme de 2009 à 2017

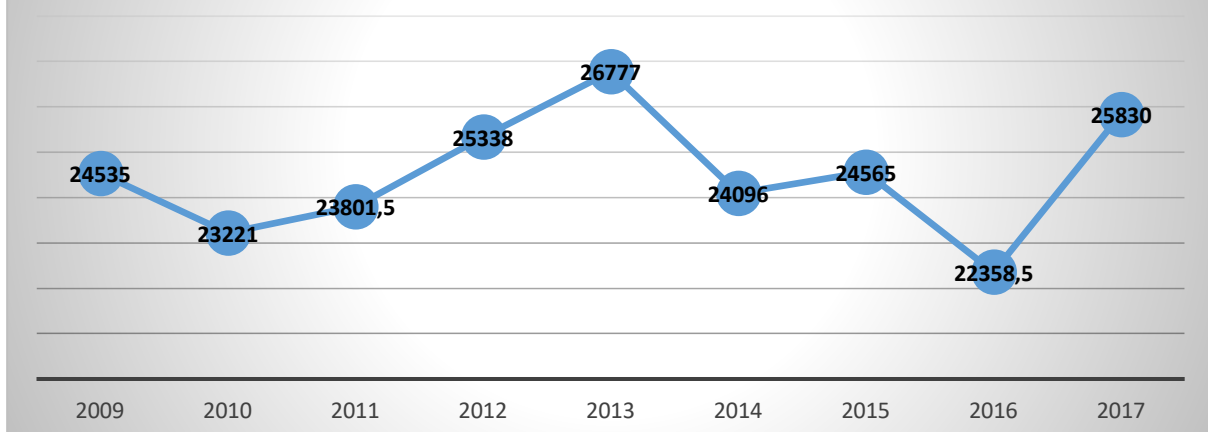
<u>Effectifs physiques moyens annuels</u>									
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Titulaires et stagiaires	779	777,58	782,42	784,58	795,08	794,91	797,92	813,92	827
Non titulaires droit public (contractuels, remplaçants)	91,83	91,08	71,08	76,08	98,50	109,50	94,33	48,5	36,42
Non titulaires droit privé (apprentis, contrats emplois aidés)	6,42	6,42	8,67	11,75	19,25	25,67	44,33	61,5	55
Saisonniers	26,17	33,92	36,42	39,50	45	40	27,92	26,67	26,75
Total	903,42	909,00	898,58	911,92	957,83	970,16	964,5	950,59	945,17
Taux d'évolution		0,62%	-1,15%	1,48%	5,03%	1,29%	-0,58%	-1,44%	-0,57%
<u>Absentéisme global annuel</u>									
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre total d'agents absents au moins une fois	615	562	606	578	613	606	630	592	616
Nombre total de jours d'absence toutes natures d'absence pour raison médicale*	24535	23403	23801,5	25338	26777	24096	24565	22358,5	25830
Nombre moyen de jours d'absence par agent	27,16	25,75	26,49	27,79	27,96	24,84	25,47	23,52	27,33
Nombre moyen de jours d'arrêt par agents absents	39,89	41,64	39,28	43,84	43,68	39,76	38,99	37,77	41,93
Part des agents arrêtés au moins une fois	68,07%	61,83%	67,44%	63,38%	64,00%	62,46%	65,32%	62,28%	65,17%
Taux d'absentéisme	7,44%	7,05%	7,26%	7,61%	7,66%	6,80%	6,98%	6,44%	7,49%



Evolution du taux d'absenteisme



Evolution du nombre de jours d'absence de 2009 à 2017



Annexe 7 : enquête quantitative

Madame / Monsieur,

Dans le cadre de ma thèse de DBA à l'université Paul Valéry de Montpellier 3, certains éléments vérifiés sur mon terrain de recherche doivent être validés ou infirmés. En répondant à ce questionnaire de 5-10 min, vous m'aidez à valider mes recherches.

Avec mes remerciements

Éric Scarazzini

1. Quel est votre sexe ?

- Féminin
- Masculin

2. Quelle est votre tranche d'âge ?

- 0 - 19
- 20 - 39
- 40 - 59
- 60 et plus

3. Dans quel secteur travaillez- vous ?

- Collectivité Territoriale moins de 10 000 habitants
- Collectivité Territoriale de 10 000 à 50 000 habitants
- Collectivité Territoriale plus de 50 000 habitants
- Autre

4. Quel est votre statut ?

- Agent de catégorie A
- Agent de catégorie B
- Agent de catégorie C
- Contractuel

5. L'encadrement a un rôle très opérationnel mais aussi très administratif nécessitant des compétences techniques.

	1	2	3	4	5	
Pas du tout d'accord	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Tout à fait d'accord

6. Il existe une inadéquation importante entre les profils et les postes occupés par de nombreux cadres de l'organisation.

	1	2	3	4	5	
Pas du tout d'accord	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Tout à fait d'accord

7. Une minorité de cadres fait le travail.

	1	2	3	4	5	
Pas du tout d'accord	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Tout à fait d'accord

8. Le besoin en formation est très important pour les cadres notamment en termes management.

	1	2	3	4	5	
Pas du tout d'accord	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Tout à fait d'accord

9. Le cadre est soumis à l'autorité politique.

	1	2	3	4	5	
Pas du tout d'accord	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Tout à fait d'accord

10. L'organisation hiérarchique administrative est essentielle.

	1	2	3	4	5	
Pas du tout d'accord	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Tout à fait d'accord

11. L'autonomie des cadres est insuffisante.

	1	2	3	4	5	
Pas du tout d'accord	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Tout à fait d'accord

12. Les cadres de l'organisation n'ont pas de leadership.

	1	2	3	4	5	
Pas du tout d'accord	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Tout à fait d'accord

13. Le leadership des cadres est essentiel pour le bon fonctionnement de la collectivité.

	1	2	3	4	5	
Pas du tout d'accord	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Tout à fait d'accord

14. Il est important d'améliorer la communication entre cadres et la normalisation du management.

	1	2	3	4	5	
Pas du tout d'accord	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Tout à fait d'accord

15. L'élu a un rôle politique exclusif, il impulse et prend les décisions, mais n'a aucun rôle administratif et n'est pas chef de service.

	1	2	3	4	5	
Pas du tout d'accord	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Tout à fait d'accord

16. L'élu doit impérativement avoir les compétences correspondantes à sa délégation mais cela n'est pas nécessaire si le cadre avec lequel il travaille est compétent.

	1	2	3	4	5	
Pas du tout d'accord	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Tout à fait d'accord

17. La relation de confiance cadre/élu est essentielle.

	1	2	3	4	5	
Pas du tout d'accord	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Tout à fait d'accord

18. L'élu a rarement les compétences et ne suit pas les formations existantes.

	1	2	3	4	5	
Pas du tout d'accord	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Tout à fait d'accord

19. Le cabinet a un rôle essentiellement politique et est une courroie de transmission entre le maire, les élus et l'administration.

	1	2	3	4	5	
Pas du tout d'accord	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Tout à fait d'accord

20. Le cabinet a le pouvoir et prend le leadership administratif et politique.

	1	2	3	4	5	
Pas du tout d'accord	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Tout à fait d'accord

21. Il existe de très nombreux réseaux au sein de l'organisation.

1 2 3 4 5

Pas du tout d'accord Tout à fait d'accord

22. L'influence des réseaux est très importante dans les décisions et les carrières des agents.

1 2 3 4 5

Pas du tout d'accord Tout à fait d'accord

23. La composition ou l'existence d'un comité de direction est totalement inconnue et la connaissance de sa composition et de son rôle précis est très faible.

1 2 3 4 5

Pas du tout d'accord Tout à fait d'accord

24. La gouvernance de la collectivité est très floue.

1 2 3 4 5

Pas du tout d'accord Tout à fait d'accord

25. La gouvernance est uniquement politique.

1 2 3 4 5

Pas du tout d'accord Tout à fait d'accord

26. La Direction des Ressources Humaines est totalement inefficace.

1 2 3 4 5

Pas du tout d'accord Tout à fait d'accord

27. La politique RH n'est pas clairement définie.

1 2 3 4 5

Pas du tout d'accord Tout à fait d'accord

28. Il n'existe aucune stratégie connue de la Direction des Ressources Humaines.

1 2 3 4 5

Pas du tout d'accord Tout à fait d'accord

29. Au niveau des Ressources Humaines, il n'existe aucun indicateur communiqué aux cadres.

1 2 3 4 5

Pas du tout d'accord Tout à fait d'accord

30. L'interventionnisme du cabinet ou des élus dans les recrutements est très important.

1 2 3 4 5

Pas du tout d'accord Tout à fait d'accord

31. Le processus de recrutement est totalement inadapté.

1 2 3 4 5

Pas du tout d'accord Tout à fait d'accord

32. Le recours à un cabinet extérieur pour les recrutements est souhaitable.

1 2 3 4 5

Pas du tout d'accord Tout à fait d'accord

Annexe 8 : résultats enquête quantitative

 L'adresse URL du sondage	https://www.surveio.com/survey/d/O4A9U1P9I3A2E3X5D
 Première réponse	08-02-2018
 Dernière réponse	30-03-2018
 Durée	51 jours

Statistique de visites

672

Nombre de visites

180

Questionnaires complets

0

Questionnaires incomplets

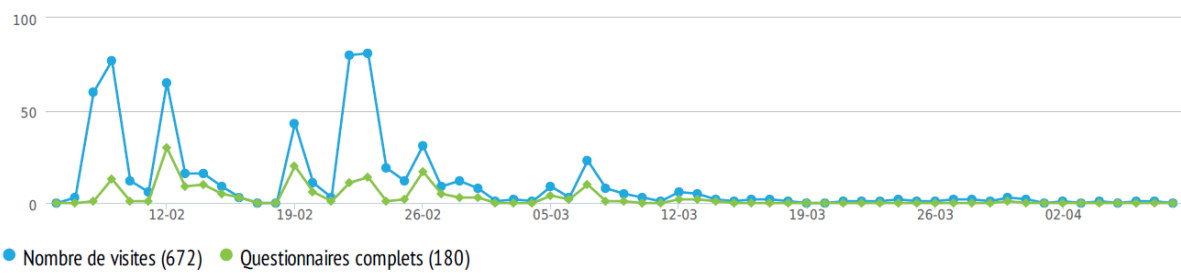
492

Seulement affichés

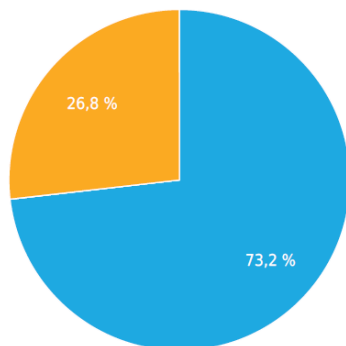
26,8 %

Taux de remplissage

Historique des visites (08-02-2018 – 30-03-2018)

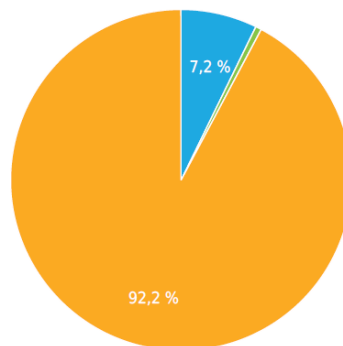


Nombre total de visites



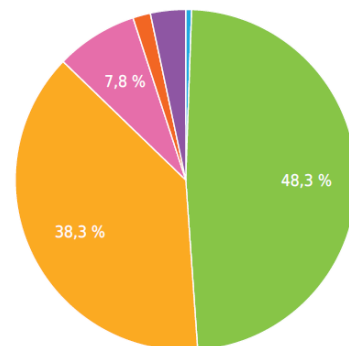
- Seulement affiché (73,2 %)
- Incomplet (0 %)
- Complet (26,8 %)

Sources des visites



- Facebook (7,2 %)
- Twitter (0,6 %)
- Lien direct (92,2 %)

Durée de réalisation

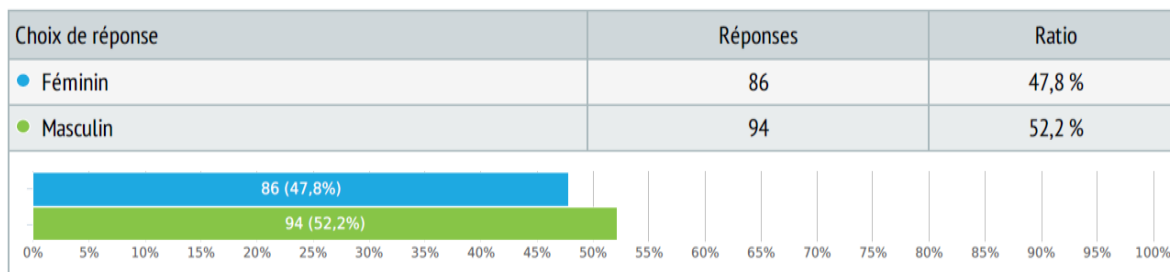


- 1-2 min. (0,6 %)
- 2-5 min. (48,3 %)
- 5-10 min. (38,3 %)
- 10-30 min. (7,8 %)
- 30-60 min. (1,7 %)
- >60 min. (3,3 %)

Résultats

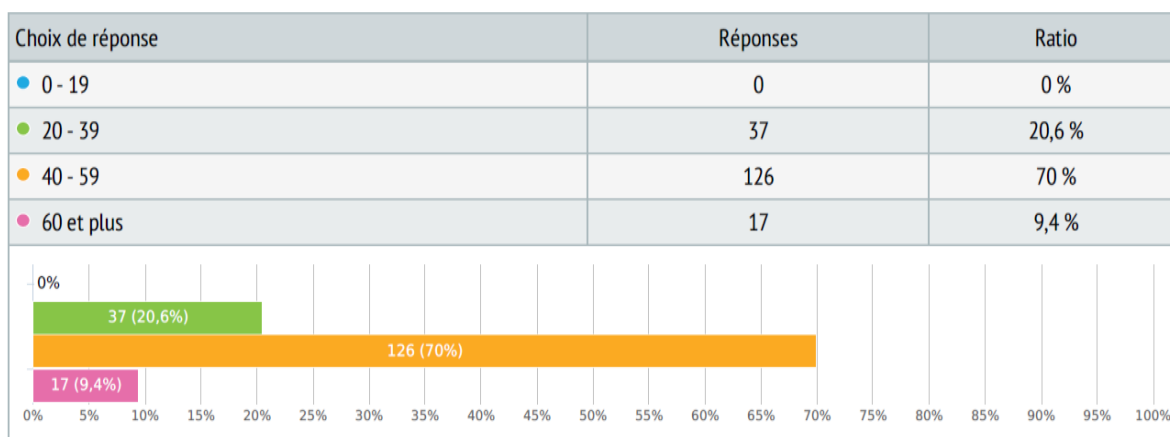
1. Quel est votre sexe ?

Choix unique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x



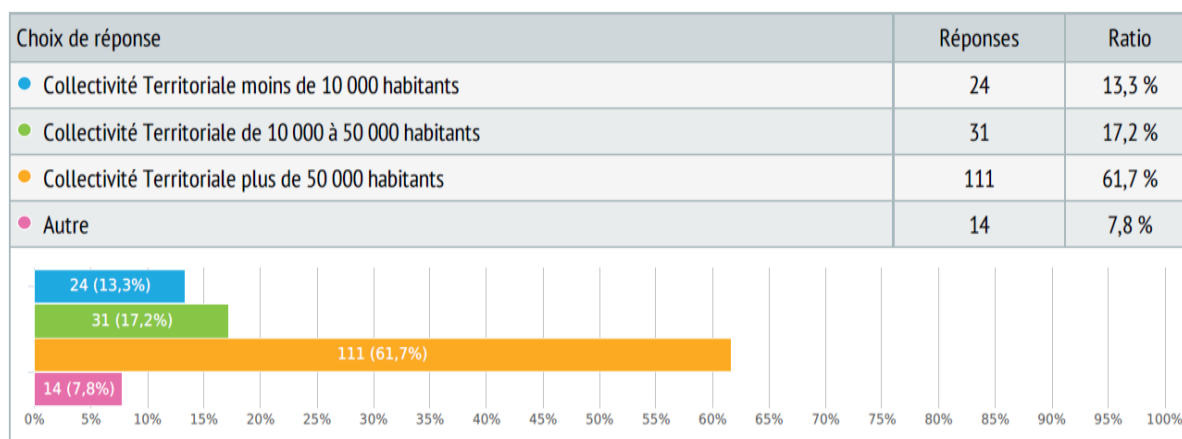
2. Quelle est votre tranche d'âge ?

Choix unique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x



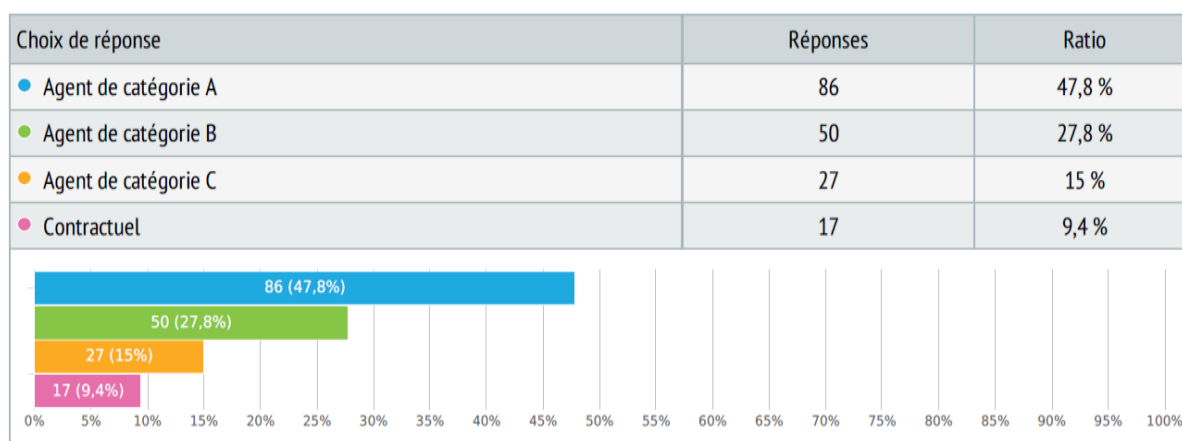
3. Dans quel secteur travaillez- vous ?

Choix unique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x



4. Quel est votre statut ?

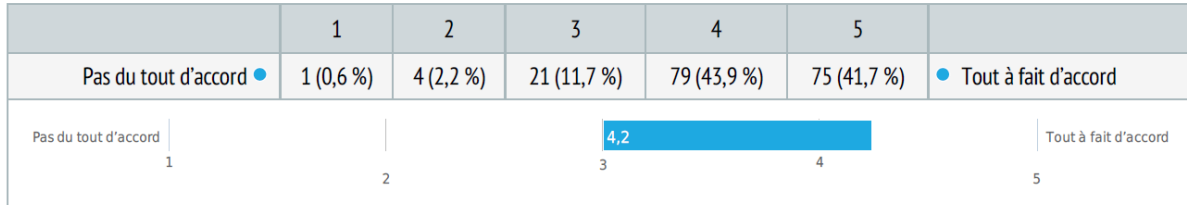
Choix unique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x



L'n

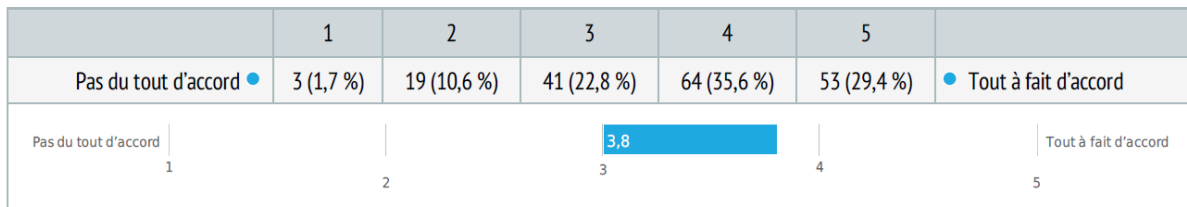
5. L'encadrement a un rôle très opérationnel mais aussi très administratif nécessitant des compétences techniques.

Différenciation sémantique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x



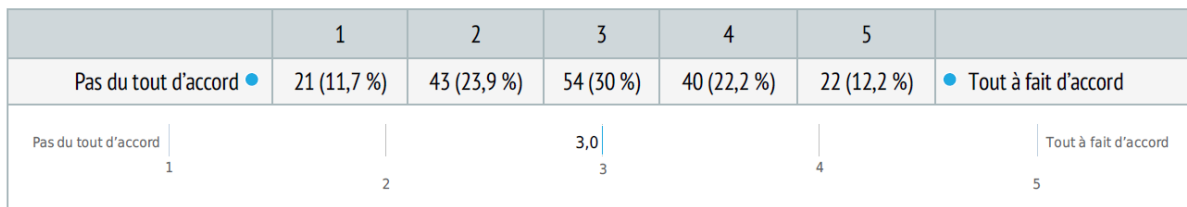
6. Il existe une inadéquation importante entre les profils et les postes occupés par de nombreux cadres de l'organisation.

Différenciation sémantique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x



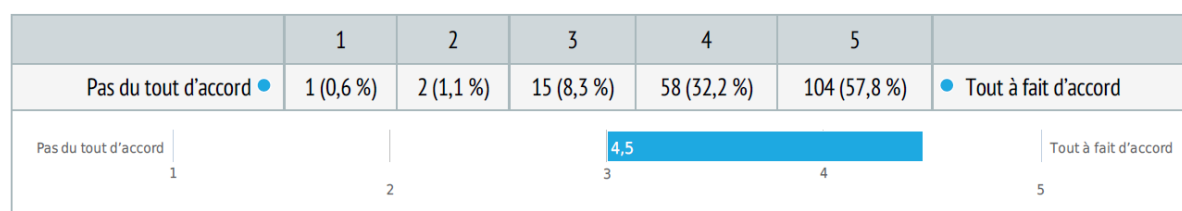
7. Une minorité de cadres fait le travail.

Différenciation sémantique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x



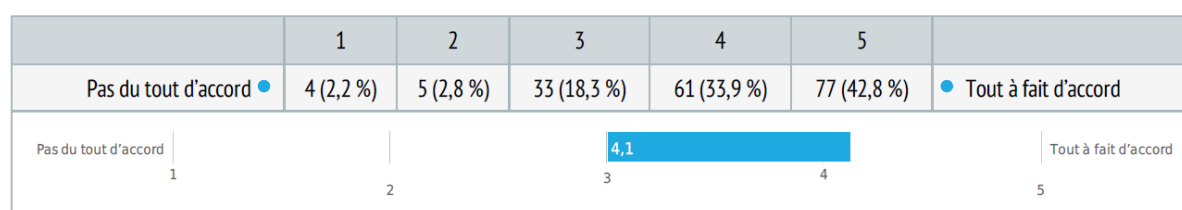
8. Le besoin en formation est très important pour les cadres notamment en termes management.

Différenciation sémantique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x



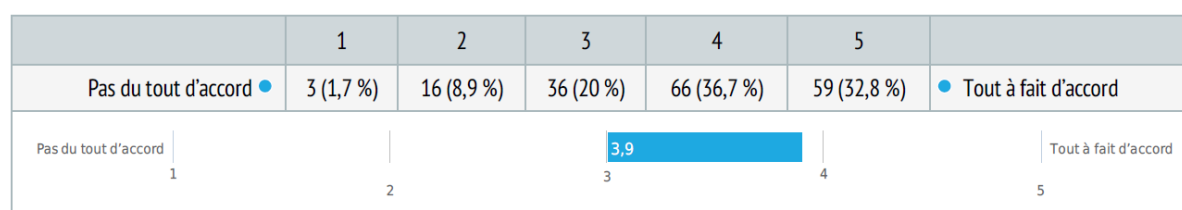
9. Le cadre est soumis à l'autorité politique.

Différenciation sémantique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x



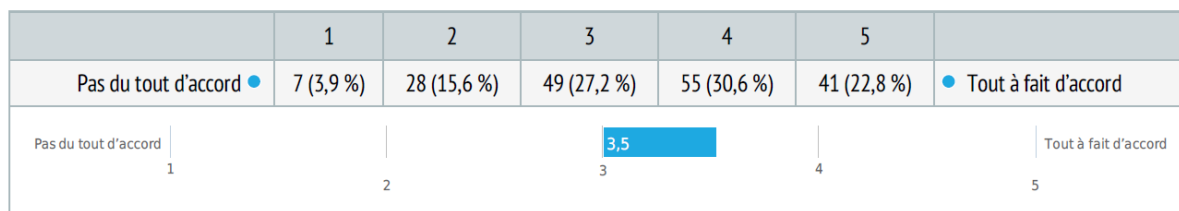
10. L'organisation hiérarchique administrative est essentielle.

Différenciation sémantique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x



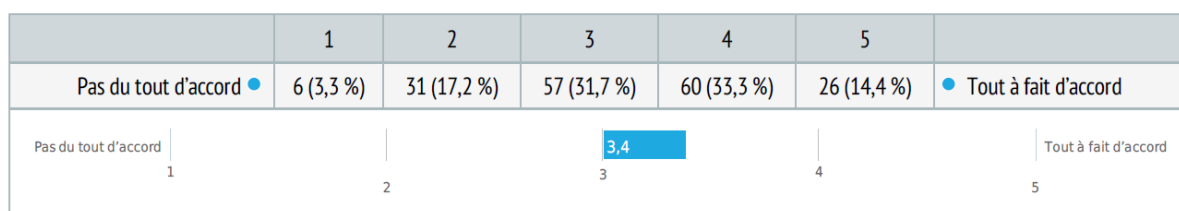
11. L'autonomie des cadres est insuffisante.

Différenciation sémantique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x



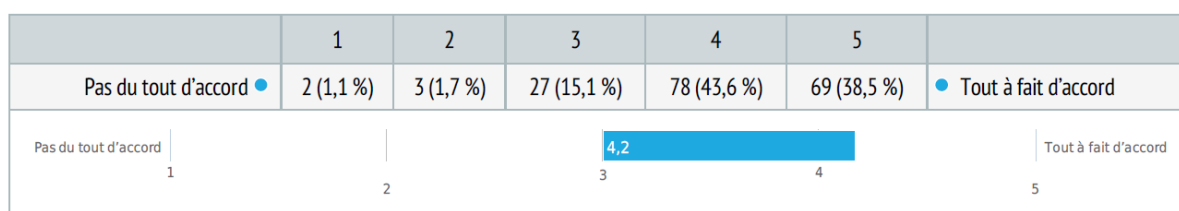
12. Les cadres de l'organisation n'ont pas de leadership.

Différenciation sémantique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x



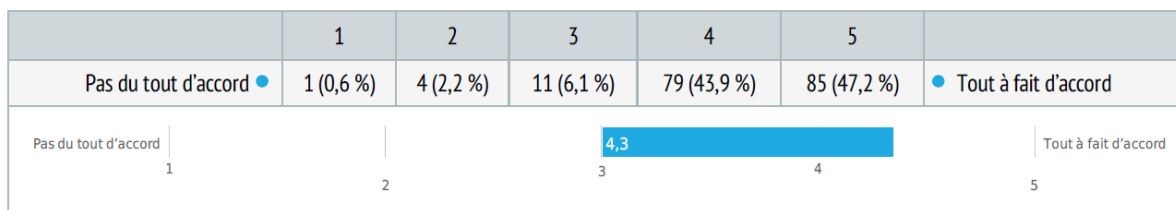
13. Le leadership des cadres est essentiel pour le bon fonctionnement de la collectivité.

Différenciation sémantique, Nombre de répondants 179x, sans réponse 1x



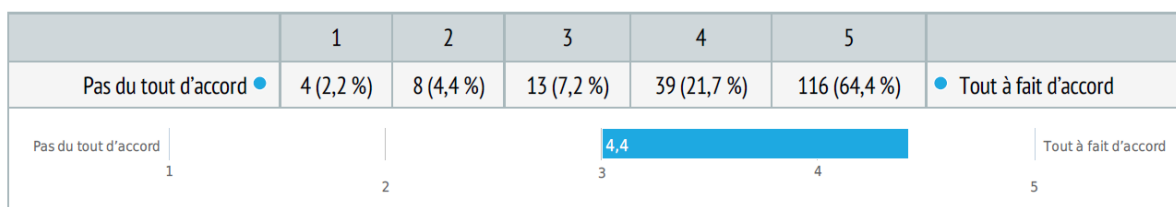
14. Il est important d'améliorer la communication entre cadres et la normalisation du management.

Différenciation sémantique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x



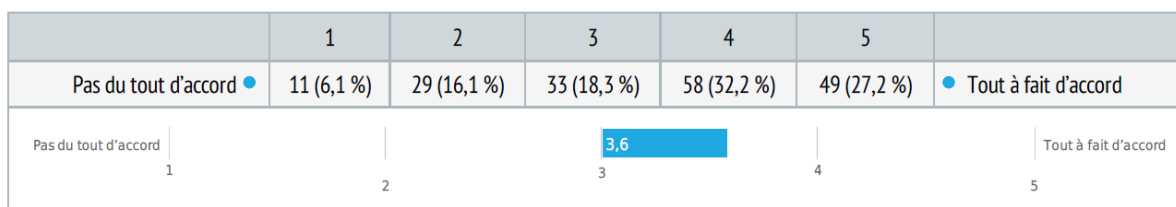
15. L'élu a un rôle politique exclusif, il impulse et prend les décisions, mais n'a aucun rôle administratif et n'est pas chef de service.

Différenciation sémantique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x



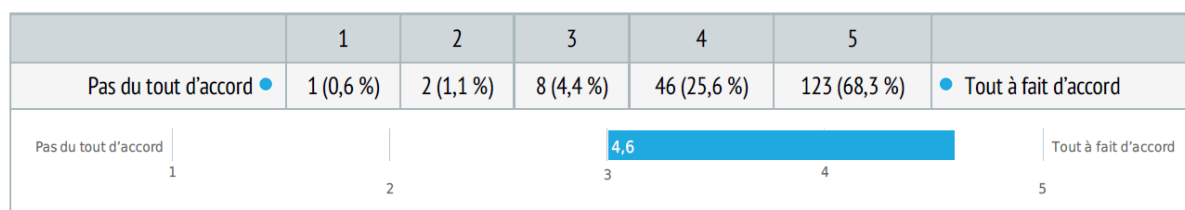
16. L'élu doit impérativement avoir les compétences correspondantes à sa délégation mais cela n'est pas nécessaire si le cadre avec lequel il travaille est compétent.

Différenciation sémantique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x



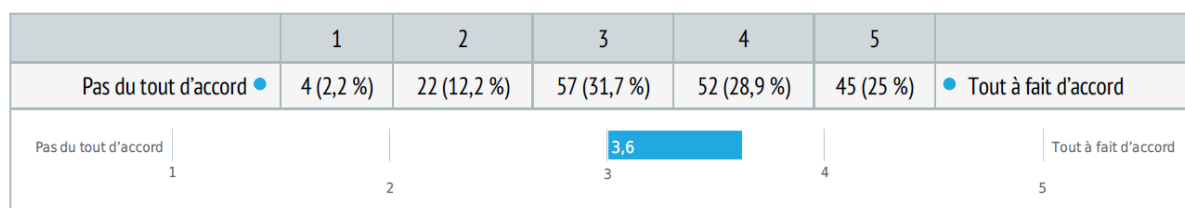
17. La relation de confiance cadre/élu est essentielle.

Différenciation sémantique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x



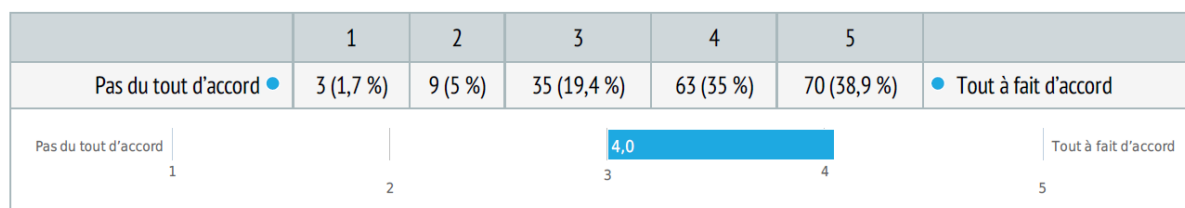
18. L'élu a rarement les compétences et ne suit pas les formations existantes.

Différenciation sémantique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x



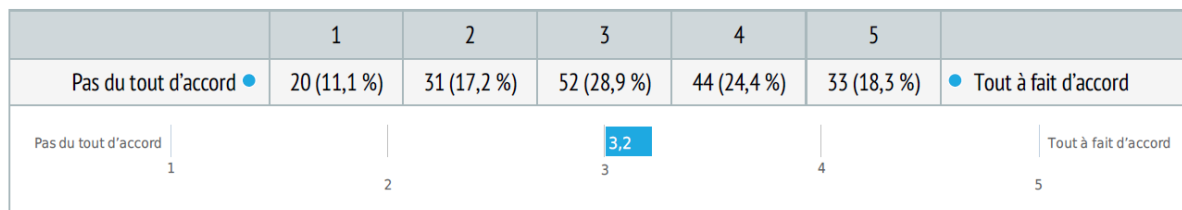
19. Le cabinet a un rôle essentiellement politique et est une courroie de transmission entre le maire, les élus et l'administration.

Différenciation sémantique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x



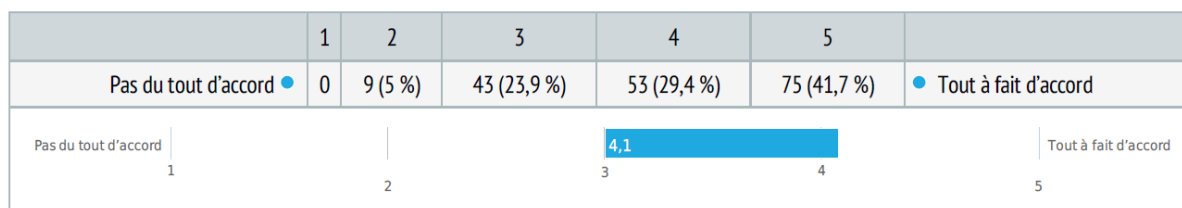
20. Le cabinet a le pouvoir et prend le leadership administratif et politique.

Différenciation sémantique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x



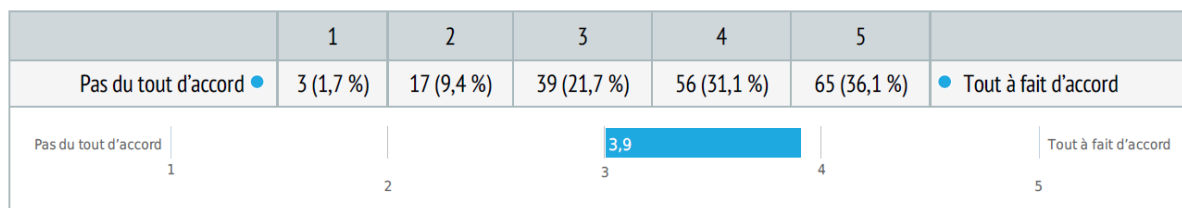
21. Il existe de très nombreux réseaux au sein de l'organisation.

Différenciation sémantique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x



22. L'influence des réseaux est très importante dans les décisions et les carrières des agents.

Différenciation sémantique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x



23. La composition ou l'existence d'un comité de direction est totalement inconnue et la connaissance de sa composition et de son rôle précis est très faible.

Différenciation sémantique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x

	1	2	3	4	5	
Pas du tout d'accord ●	16 (8,9 %)	22 (12,2 %)	42 (23,3 %)	59 (32,8 %)	41 (22,8 %)	● Tout à fait d'accord
Pas du tout d'accord			3,5			Tout à fait d'accord
1	2	3	4	5		

24. La gouvernance de la collectivité est très floue.

Différenciation sémantique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x

	1	2	3	4	5	
Pas du tout d'accord ●	15 (8,3 %)	21 (11,7 %)	41 (22,8 %)	63 (35 %)	40 (22,2 %)	● Tout à fait d'accord
Pas du tout d'accord			3,5			Tout à fait d'accord
1	2	3	4	5		

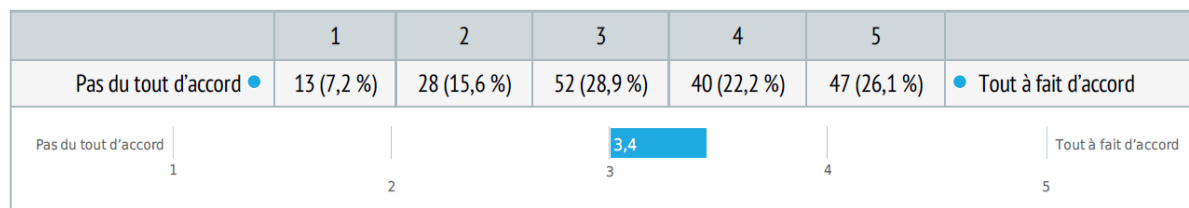
25. La gouvernance est uniquement politique.

Différenciation sémantique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x

	1	2	3	4	5	
Pas du tout d'accord ●	17 (9,4 %)	30 (16,7 %)	45 (25 %)	53 (29,4 %)	35 (19,4 %)	● Tout à fait d'accord
Pas du tout d'accord			3,3			Tout à fait d'accord
1	2	3	4	5		

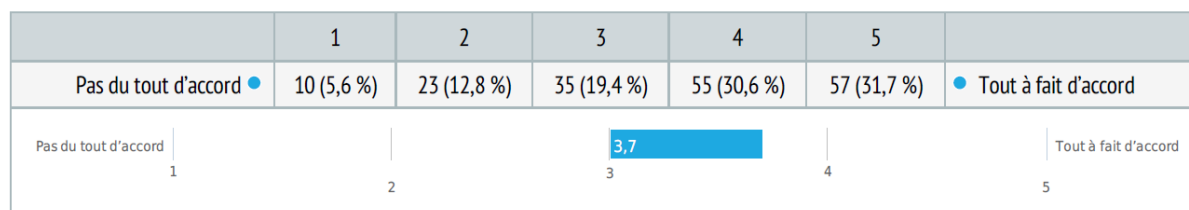
26. La Direction des Ressources Humaines est totalement inefficente.

Différenciation sémantique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x



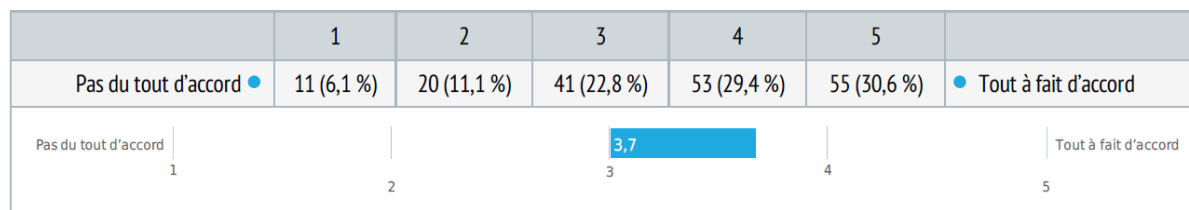
27. La politique RH n'est pas clairement définie.

Différenciation sémantique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x



28. Il n'existe aucune stratégie connue de la Direction des Ressources Humaines.

Différenciation sémantique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x



29. Au niveau des Ressources Humaines, il n'existe aucun indicateur communiqué aux cadres.

Différenciation sémantique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x

	1	2	3	4	5	
Pas du tout d'accord ●	19 (10,6 %)	14 (7,8 %)	44 (24,4 %)	49 (27,2 %)	54 (30 %)	● Tout à fait d'accord
Pas du tout d'accord			3,6			Tout à fait d'accord
1	2	3	4	5		

30. L'interventionnisme du cabinet ou des élus dans les recrutements est très important.

Différenciation sémantique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x

	1	2	3	4	5	
Pas du tout d'accord ●	17 (9,4 %)	30 (16,7 %)	45 (25 %)	45 (25 %)	43 (23,9 %)	● Tout à fait d'accord
Pas du tout d'accord			3,4			Tout à fait d'accord
1	2	3	4	5		

31. Le processus de recrutement est totalement inadapté.

Différenciation sémantique, Nombre de répondants 179x, sans réponse 1x

	1	2	3	4	5	
Pas du tout d'accord ●	16 (8,9 %)	21 (11,7 %)	48 (26,8 %)	43 (24,0 %)	51 (28,5 %)	● Tout à fait d'accord
Pas du tout d'accord			3,5			Tout à fait d'accord
1	2	3	4	5		

32. Le recours à un cabinet extérieur pour les recrutements est souhaitable.

Différenciation sémantique, Nombre de répondants 180x, sans réponse 0x

	1	2	3	4	5	
Pas du tout d'accord ●	42 (23,3 %)	39 (21,7 %)	51 (28,3 %)	26 (14,4 %)	22 (12,2 %)	● Tout à fait d'accord
Pas du tout d'accord			2,7			Tout à fait d'accord
1	2	3	4	5		

Annexe 9 : synthèse rapport chambre régionale des comptes 2013

La collectivité valorise les charges de personnel pour un montant forfaitairement fixé à 15 euros de l'heure pour l'ensemble des agents, apparemment en raison d'une incapacité à valoriser ses coûts de personnel de manière individuelle ou par catégories et cette forfaitisation introduit une marge d'imprécision importante.

Les charges de personnel représentent le plus gros poste de dépenses de fonctionnement de la collectivité. Elles progressent de 20.9 % entre 2005 et 2011 et représentent 54.3 % des dépenses soit plus de la moitié des dépenses de fonctionnement. L'effectif titulaire pourvu progresse de 43 postes, soit 5,7 % entre 2005 et 2010. La masse salariale a augmenté **de 12,09 % entre 2005 et 2006** lors de la mise en place d'un nouveau régime indemnitaire passant de 25 445 605 € à 28 521 712 €.

Tableau 1 : évolution des dépenses de fonctionnement de 2005 à 2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2005-2011%	% 2011
Charges à caractère général (chap 011)	13 313 468	15 308 464	13 948 618	14 273 131	14 030 074	14 336 677	13 466 563	1,1	23,8
Charges de personnel (chap 012)	25 445 605	28 521 712	29 532 450	30 277 482	30 063 081	30 421 337	30 764 387	20,9	54,3
Subventions	5 083 551	2 777 469	2 638 340	2 577 149	2 440 567	2 502 193	3 131 875	-38,4	5,5
Autres charges de gestion	3 157 806	14 145 301	3 996 212	3 854 614	3 829 360	3 967 918	4 030 147	27,6	7,1
Atténuations de produits (chap 014)	242 739	286 783	283 398	313 745	421 058	384 743	29 125	-88,0	0,1
Charges financières (hors intérêts)	157 119	120 188	32 691	4 602	53 747	36 520	38 729	-75,4	0,1
Intérêts des emprunts	3 041 857	1 854 616	3 004 089	3 173 218	2 360 586	2 470 308	1 598 453	-47,5	2,8
Charges exceptionnelles	2 474 040	2 917 506	3 357 438	907 020	4 642 814	659 838	1 616 368	-34,7	2,9
- dont cessions d'immobilisations	1 613 035	2 666 520	3 274 414	737 662	583 480	566 912	191 157	-88,1	0,3
- dont autres	861 004	250 986	83 024	169 358	4 059 334	92 926	1 425 211	65,5	2,5
Dotations aux amortissements et provisions	1 680 599	1 490 294	1 668 015	1 819 530	1 941 847	1 929 511	2 023 410	20,4	3,6
Total	54 596 784	67 422 335	58 461 251	57 200 491	59 783 136	56 709 043	56 699 056	3,9	100,0

Source : balances du compte de gestion

Tableau 2 : évolution des personnels de 2005 à 2010

Filière et catégorie		2005	2006	2007	2008	2009	2010	Evolution en postes	2005-2010 en %
Filière administrative	A	23	27	29	24	20	21	-2	-8,7
	B	23	30	34	38	37	52	29	126,1
	C	102	103	98	101	98	88	-14	-13,7
Total filière		148	160	161	163	155	161	13	8,8
Filière technique	A	8	10	13	12	10	10	2	25,0
	B	27	29	31	27	26	27	0	0,0
	C	418	432	421	439	447	460	42	10,0
Total filière		453	471	465	478	483	497	44	9,7
Filière sociale	A							0	
	B	1	1	1	1	1	1	0	0,0
	C	77	72	72	76	75	71	-6	-7,8
Total filière		78	73	73	77	76	72	-6	-7,7
Filière médico-sociale	A							0	
	B	1	1	1	1	1	1	0	0,0
	C							0	
Total filière		1	1	1	1	1	1	0	0,0
Filière sportive	A	1		1	1			-1	-100,0
	B	17	17	17	18	18	19	2	11,8
	C	4	4	3	3	3	4	0	0,0
Total filière		22	21	21	22	21	23	1	4,5
Filière culturelle	A	2	2	2	2	1	1	-1	-50,0
	B	4	3	4	4	4		-4	-100,0
	C	16	16	15	17	18	9	-7	-43,8
Total filière		22	21	21	23	23	10	-12	-54,5
Filière police	A							0	
	B	2	2	3	4	2	2	0	0,0
	C	25	30	30	28	29	28	3	12,0
Total filière		27	32	33	32	31	30	3	11,1
Total général		751	779	775	796	790	794	43	5,7

Source : Comptes administratifs

L'évolution des effectifs

La communauté d'agglomération a été créée fin 2001, pour voir le jour concrètement dans le courant de l'année 2002. La création de la communauté d'agglomération aurait dû entraîner une baisse des effectifs de la collectivité, or l'effectif permanent de la ville a crû de 80 postes en 10 ans. On note par ailleurs que le tableau des effectifs de la ville montre une assez faible proportion de cadres de catégorie A et B, une faiblesse d'encadrement à relier aux observations formulées par ailleurs.

Le pilotage : ni stratégie, ni indicateurs

Pour la gestion de ce poste fondamental de la section de fonctionnement, les outils sont rudimentaires. **Ils se limitent essentiellement à un tableau mensuel de suivi de la masse salariale, de création récente.** Ce document décline la dépense selon la présentation par nature du plan des comptes, un niveau d'information sans doute pertinent d'un point de vue purement comptable, mais rudimentaire pour la gestion. Plus généralement, sur l'ensemble de la fonction

des ressources humaines, **il n'existe pas de stratégie, d'objectifs de gestion ou d'indicateurs d'activité qui seraient formalisés, diffusés et suivis.** De nombreuses procédures restent à établir ou à fiabiliser.

La production du bilan social est assurée manuellement, et des anomalies sont relevées dans la mise en œuvre du logiciel de gestion, sans qu'il soit déterminé si elles sont inhérentes au dit logiciel ou à un déficit de formation du personnel. Il n'a pas été arrêté, d'ailleurs, de plan de formation. Il n'existe pas de démarche globale d'évaluation ou de notation du personnel, et les fiches de poste ou fiches métier, qui en constituent le préalable, sont d'application récente. Un plan d'action a été arrêté à la suite de l'audit organisationnel. Il prévoit une centaine de mesures dont une vingtaine, pour une part, engagées, relève de la fonction « ressources humaines ». La lecture de ces tâches donne un éclairage supplémentaire sur le chemin qui reste à parcourir : définition de la gouvernance, définition et création de tableaux de bord de suivi RH, pilotage des départs prévisionnels et définition d'un plan de recrutement prévisionnel, étude d'absentéisme par direction, tableaux de bord stratégiques et opérationnels, définition d'un plan de recrutement prévisionnel.

L'aménagement du temps de travail

La durée hebdomadaire effective du travail est fixée, depuis le 1er septembre 1983, à 36 heures. Cette situation a conduit, sous couvert des avantages acquis, à un régime de temps de travail et de congés favorable aux personnels. En effet, le temps de travail effectif annuel est actuellement de 1541 heures par agent (365 jours - 104 jours de repos hebdomadaires - 34 jours de congé annuel - 10 jours fériés - 3 jours de Maire = 214 jours travaillés x 36 heures ÷ 5 jours = 1540,8 heures de travail effectif annuel) soit une différence de 66 heures par rapport à la durée légale du temps de travail (1607 heures), soit 4,1 % de ce temps de travail. Cette réduction du temps de travail a représenté 37 équivalents temps plein en 2010. Dans le même temps, la commune a rémunéré de nombreuses heures supplémentaires

On relève également un nombre de journées d'absence en hausse, notamment pour raisons de santé (maladie ordinaire et longue maladie) Les accidents du travail, quant à eux, ont augmenté de 13 % et représentaient en 2009 une moyenne de 3,4 jours par agent alors que la moyenne nationale est de 2,1 jours par agent.

Tableau 3 : nombre de jours d'absence moyen par agent

Nombre de jours d'absence moyen par agent

Absence	Commune		Moyenne nationale	
	2007	2009	2007	2009
Maladie ordinaire	11,1	13,6	10,7	11,4
Longue maladie	5,6	9,0	6,3	6,6
Accidents de travail	3,0	3,4	2,0	2,1
Maladie professionnelle	0,0	0,0	0,4	0,5
Maternité et adoption	1,8	0,3	2,4	2,3
Paternité et adoption	0,2	0,2	0,1	0,1
Autres motifs	0,7	0,5	1,1	1,2
Totaux	22,4	27,0	23,0	24,2

Sources : bilans sociaux 2007, 2009 ; bulletin d'informations statistiques de la DGCL n° 83 - août 2011

Les heures supplémentaires

Dans le contexte d'un régime de travail favorable et d'un absentéisme relativement élevé, de nombreux agents sont appelés à effectuer des heures supplémentaires, en volume conséquent. Ainsi, 20 375 heures supplémentaires ont été rémunérées pour 392 166 euros en 2009, et 10 210 heures en 2010 pour 209 065 euros ; ces heures supplémentaires représentent l'équivalent du temps de travail de 13,2 emplois à temps complet en 2009, et 6,6 en 2010.

Le conseil municipal a autorisé le dépassement du contingent mensuel des 25 heures supplémentaires par une délibération du 11 octobre 2006. Il a été considéré que les agents de la police municipale, des services techniques ainsi que ceux qui sont en relation directe avec les animations d'été et de fin d'année étaient astreints à des obligations de service 7 jours sur 7, de jour comme de nuit, qui occasionnent des dépassements réguliers des 35 heures hebdomadaires. Le dépassement est justifié par ces obligations de service qui constituent pour la commune des circonstances exceptionnelles... 7 jours sur 7, de jour comme de nuit..., et qui prennent notamment de l'ampleur durant les mois de juin, juillet et août (animations culturelles, événements sportifs, 14 juillet...), mais également à l'occasion des festivités du mois de décembre. Par ailleurs, la durée hebdomadaire du travail effectif, heures supplémentaires comprises, ne peut excéder ni quarante-huit heures au cours d'une même semaine, ni quarante-

quatre heures en moyenne sur une période quelconque de douze semaines consécutives. En conséquence, compte tenu du fait que la durée hebdomadaire effective du travail dans la collectivité est fixée à 36 heures depuis le 1er septembre 1983, les heures supplémentaires pouvaient être autorisées dans la limite de 12 heures hebdomadaire au cours d'une même semaine (et non 13 comme précisé sur la délibération du 11 octobre 2006) ou 8 heures hebdomadaires (et non 9) – soit environ 35 heures mensuelles – sur une période de douze semaines consécutives.

Si l'organisation de manifestations estivales ou de fin d'année peut motiver un recours important aux heures supplémentaires, notamment du fait des impératifs liés à la sécurité des manifestations publiques, la Chambre observe que ces événements récurrents ne paraissent pas relever pour autant des circonstances exceptionnelles qui permettraient de justifier systématiquement le dépassement du contingent prévu par le décret n° 2002-60.

Un contrôle des données dématérialisées de la paie a été opéré pour les exercices disponibles (2009 et 2010). Il a permis de déceler, outre les heures qui ont donné lieu à repos compensateur, celles qui ont été rémunérées au-delà du contingent mensuel de 25 heures autorisées par agent. Globalement, il a été relevé 2433 heures en 2009, et 156 en 2010. Quatre cas mettent en évidence des dépassements : trois dépassements systématiques et durables relatifs à des participations au festival d'été, un relatif à la reconstitution d'une carrière suite à une décision juridictionnelle.

Les situations individuelles de dépassement

En premier lieu, Madame C. a effectué 39 heures supplémentaires, chaque mois de décembre 2008 à mai 2010. La Chambre ne peut que relever le caractère forfaitaire, car systématique de ces heures. Par ailleurs, ce volume forfaitaire s'étend sur une période de 18 mois consécutive, ce qui paraît difficilement compatible avec le bénéfice de congés.

En deuxième lieu, Monsieur D. a bénéficié d'heures supplémentaires manifestement forfaitisées sur une période de vingt-quatre mois consécutifs : 25 heures supplémentaires de décembre 2008 à novembre 2010, exception faite du mois de juillet 2009, avec 29 heures.

En troisième lieu Madame G. a perçu de la même manière, sur la période ayant couru de décembre 2008 à décembre 2009, 39 heures pendant 8 mois (de décembre 2008 à mars 2009 et de juin à septembre 2009), 38,75 heures en avril 2009, 35 heures en mai 2009, 34 heures en novembre 2009, et enfin 30,25 heures en décembre 2009.

Le cas particulier d'une reconstitution de carrière

Monsieur D. a perçu en juin 2009 un salaire net de 20 487 euros comprenant une régularisation de 607 heures supplémentaires : 39 heures par mois, de janvier 2008 à mars 2009 (soit au total 585 heures), et 22 heures en mars 2009.

La situation administrative de cet agent a évolué comme suit :

- relevant initialement du cadre d'emplois des agents de maîtrise territoriaux, il a été promu contrôleur de travaux à compter du 1er juillet 2000 ;
- par arrêté du 5 juillet 2007, il a été promu ingénieur stagiaire avec effet au 1er janvier 2007 ;
- un nouvel arrêté du 22 janvier 2009 l'a titularisé dans le grade d'ingénieur ;
- l'arrêté du 5 juillet 2007 a été déféré par le préfet de l'Aude, et annulé le 7 mai 2009 par le tribunal administratif de Montpellier ; la juridiction a considéré qu'à la date de sa promotion, Monsieur D. ne justifiait pas des huit ans de services requis dans un corps de catégorie B, et que les conditions de réussite à l'examen professionnel prévu par les dispositions statutaires ne paraissaient pas avoir été satisfaites ;
- en conséquence, un arrêté municipal du 27 mai 2009 a reconstitué sa carrière à compter du 1er janvier 2007.

Les versements d'heures supplémentaires

Des versements d'heures supplémentaires ont eu lieu dans le cadre de cette reconstitution. Les récapitulatifs produits pour les heures effectuées de 2006 à 2008, ont été certifiés par le conseiller culturel, le directeur général des services et le directeur général des services techniques et l'adjoint délégué aux ressources humaines.

Certes, cette régularisation fait suite à la normalisation de la situation administrative de Monsieur D. et elle prend en compte des travaux supplémentaires réalisés en 2007 et 2008 qui, compte tenu de péripéties contentieuses, n'ont pu être réglés dans des délais normaux

Néanmoins, il est constaté que des heures supplémentaires en nombre important ont été effectuées hors du cadre réglementaire et leur volume ne permet pas une organisation du travail respectant les garanties minimales.

Postérieurement à ces régularisations d'heures supplémentaires, l'intéressé a été autorisé à exercer une activité accessoire dans des conditions qui appellent également une observation.

Le 7 juin 2011, Monsieur D. a présenté une demande d'autorisation de cumul d'activités à titre accessoire portant les caractéristiques suivantes :

- organisme pour le compte duquel doit s'exercer l'activité accessoire : société M. à Woippy ;
- secteur d'activité : son et lumière de spectacle ;
- nature de l'activité accessoire : encadrement dans un cadre culturel ;
- durée : de juin à septembre à la demande ;
- conditions de rémunération de l'activité : 380 € la prestation par spectacle.

Cette requête a reçu une suite favorable pour la période du 1er juin au 31 août 2011, l'activité accessoire devant nécessairement s'accomplir en dehors des obligations de service de l'intéressé et ne pas porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service (cf. courrier du 22 juin 2011 de l'adjoint délégué aux ressources humaines et à la formation).

La Chambre observe néanmoins que cette activité s'exerce au profit d'une entreprise qui intervient régulièrement comme prestataire de services au profit de la commune puisque de 2006 à 2010, plus de 1,5 million d'euros lui ont été versés dans le cadre des festivités. De plus, le temps consacré à ladite activité n'est pas clairement identifié dans la demande de l'agent, si bien que son caractère réellement accessoire ne peut être apprécié.

Les heures supplémentaires liées au festival 2010

À la suite d'un appel à candidatures du 17 mai 2010, 26 agents ont été mis à disposition du pôle culturel, durant la période du 22 juin 2010 au 8 août 2010 pendant « *les heures normales de travail, les nocturnes, les week-ends* », afin d'effectuer la mise en place des installations, la pose et la dépose des équipements nécessaires au bon déroulement des manifestations de la saison estivale. Selon le document, la compensation de ces travaux devait intervenir sous la forme d'une rémunération accessoire nette de 1 200 euros, forfaitisée en contravention avec les dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 qui prévoient que les heures supplémentaires donnent lieu soit à récupération (repos compensateur), soit à indemnisation (indemnités horaires pour travaux supplémentaires), dans les conditions sus évoquées.

En réalité, les agents ont été rétribués sous la forme d'indemnités horaires, pour des montants compris entre 1 143 et 1 148 euros. Ce sont ainsi 1269,50 heures (dont 1218 de nuit) qui ont été indemnisées avec les salaires de septembre 2010, pour un total de 29 773 euros

Après avoir décidé d'une rémunération forfaitaire, irrégulière dans son principe, la collectivité a donc indemnisé les travaux supplémentaires selon la seule forme juridiquement possible, celle des heures supplémentaires. Cependant le montant versé reste étonnamment voisin du forfait initialement prévu.

Annexe 10 : synthèse rapport chambre régionale des comptes 11 mars 2019

La situation financière de la commune, sur la période 2012-2017, demeure tendue. Après une diminution des charges générales du budget principal (- 2,4 % de variation annuelle moyenne) entreprise en 2014, la collectivité peine toujours à contenir celles de personnel, dont la maîtrise (rénovation du régime indemnitaire, contrôle des heures supplémentaires, absentéisme...) apparaît nécessaire pour préserver ses marges de manœuvre.

Concernant les recommandations ci-dessous, on constate que celles concernant le personnel n'ont pas été mise en œuvre et que cela confirme un GRH inefficace.

- 1 Poursuivre la fiabilisation de l'inventaire en lien avec le comptable public. *En cours de mise en œuvre.*
- 2 Fiabiliser en lien avec le comptable public l'état de la dette de la collectivité. *En cours de mise en œuvre.*
- 3 Refactoriser la totalité des dépenses de personnel aux budgets annexes afin de restituer l'intégralité des charges et des dépenses. *Non mise en œuvre.***
- 4 Procéder à la rénovation du régime indemnitaire de la ville. *Non mise en œuvre.***
- 5 Délibérer sur les ratios d'avancement de grade. *Non mise en œuvre.***
- 6 Revoir les termes de la convention signée avec la société anonyme sportive professionnelle (SASP) en procédant à une juste détermination du montant de la redevance pour l'utilisation du stade de rugby. *Non mise en œuvre.*
- 7 Formaliser un guide de la commande publique au sein de la collectivité. *Non mise en œuvre.*
- 8 Mettre à jour le plan de maîtrise sanitaire de la cuisine centrale. *En cours de mise en œuvre.*

La collectivité connaît une rigidité croissante de ses charges de personnel dans son budget, lesquelles sont passées de 56,9 % des charges courantes en 2012 à 61,4 % en 2017. Les charges de personnel, nettes des remboursements, n'ont cessé de progresser sur la période sous revue (+ 2,2 % de variation annuelle moyenne).

Le recours aux astreintes a été utilisé irrégulièrement également comme un complément indemnitaire : en 2015, **la commune a versé à un directeur, de manière permanente, une astreinte de 682 € tous les mois** (484 € pour quatre semaines d'astreinte à 121 € par semaine et 198 € au titre des indemnités d'intervention entre 22 h/7 h).

Le coût des **heures supplémentaires** en 2017 aura été de **323 670 €** soit +13 % par rapport à 2016.

Les exercices 2015 et 2016 font apparaître un volume d'heures supplémentaires de respectivement 12 313 heures et 14 954 heures rémunérées, soit l'équivalent respectivement de 6,1 et 7,4 ETP. Au vu des filières concernées et des services les plus consommateurs d'heures supplémentaires (le cabinet et le protocole, le pôle culturel, la voirie, le nettoyage), cette augmentation en 2015 et 2016 a été favorisée par l'absence de définition de cycles de travail individualisé pour des services travaillant régulièrement en horaires décalés (soirs et week-ends). L'ordonnateur a également rappelé les coûts induits par la sécurité renforcée, pour l'organisation des manifestations depuis les attentats de Nice (ex : + 2 300 € d'heures supplémentaires pour la feria, entre 2015 et 2016.)

Au-delà de ces coûts de gestion, le contrôle par la chambre des heures supplémentaires attribuées en 2015 et en 2016 a fait apparaître :

- D'une part, le non-respect de la durée hebdomadaire du travail effectif, heures supplémentaires comprises, ne pouvant excéder quarante-huit heures au cours d'une même semaine : compte tenu du fait que la durée hebdomadaire effective du travail à Carcassonne était fixée à 36 heures, les heures supplémentaires pouvaient être autorisées dans la limite de 12 heures hebdomadaires au cours d'une même semaine ; soit sur une période de 4 semaines, un maximum théorique de 48 heures supplémentaires. **Or, le nombre d'heures supplémentaires mensuelles, supérieur à 48 heures pour seize agents sur certains mois, notamment en 2016, n'est guère compatible avec la limite légale hebdomadaire**
- D'autre part, le versement d'heures supplémentaires forfaitaires à des agents du cabinet du maire (ex : 16 mois d'affilée à 25 heures supplémentaires de février 2015 à juin 2016 ; ex : 12 mois d'affilée à 25 heures supplémentaires de juillet 2015 à juin 2016). Le caractère systématique et automatique de l'octroi de ces heures sur une période longue, traduit en réalité un complément indemnitaire irrégulier, nonobstant les diverses fonctions assumées par ces agents ou l'amplitude horaire, alléguées par l'ordonnateur en réponse à la chambre.

Annexe 11 : synthèse bilans sociaux 2017, 2019 et RSU 2021

1.3.1 Bilan social 2017

Le bilan social 2017 de la collectivité, dans sa partie absentéisme permet d'extraire les chiffres ci-après :

Tableau 1: évolution de l'absentéisme au sein de la collectivité territoriale étudiée

<u>Absentéisme global annuel</u>									
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre total d'agents absents au moins une fois	615	562	606	578	613	606	630	592	616
Nombre total de jours d'absence toutes natures d'absence pour raison médicale*	24535	23403	23801,5	25338	26777	24096	24565	22358,5	25830
Nombre moyen de jours d'absence par agent	27,16	25,75	26,49	27,79	27,96	24,84	25,47	23,52	27,33
Nombre moyen de jours d'arrêt par agents absents	39,89	41,64	39,28	43,84	43,68	39,76	38,99	37,77	41,93
Part des agents arrêtés au moins une fois	68,07%	61,83%	67,44%	63,38%	64,00%	62,46%	65,32%	62,28%	65,17%
Taux d'absentéisme	7,44%	7,05%	7,26%	7,61%	7,66%	6,80%	6,98%	6,44%	7,49%
Taux d'évolution		-5,20%	2,88%	4,90%	0,61%	-11,16%	2,54%	-7,65%	16,19%

Le nombre d'agents en 2017 était de 945,17 (bilan social 2017) et la masse salariale représentait 61 % des dépenses de fonctionnement soit 35 840 663 € (Débat d'Orientation Budgétaire 2018). Si l'on devait raisonner avec les jours d'absence on pourrait s'apercevoir que les arrêts de courte durée ne concernent que des jours de travail et que le taux d'absentéisme serait nettement supérieur à 7,49 %⁶⁷ car celui-ci est calculé sur 365 jours et pas sur 214 (nombre de jours de travail dans la collectivité étudiée), le taux recalculé conforme à celui de SOFAXIS serait de **10,25 %** et donc supérieur à la moyenne nationale. D'ailleurs on peut constater que pour l'assureur SOFAXIS, **le taux d'absentéisme⁶⁸, au niveau national, pour les collectivités territoriales en 2017 est de 9,8 %⁶⁹ (9,2 % hors maternité).**

Mais si l'absentéisme a un coût direct, il faut prendre en compte des coûts indirects ou les coûts cachés tel qu'indiqués dans le tableau ci-après :

⁶⁷ Taux d'absentéisme : part des absences dans le temps de travail (exprimé en %). Mode de calcul : (nombre total de jours d'absence/nombre d'agent X 365 jours)

⁶⁸ Taux d'absentéisme : part des absences dans le temps de travail (exprimé en %). Mode de calcul : (nombre total de jours d'absences) x (5/7) / (effectif x nombre de jours travaillés moyen par an et par agent)

⁶⁹ SOFAXIS, juin 2018, Première tendances 2017 des absences pour raison de santé

Tableau 2 : coûts directs et indirects de l'absentéisme

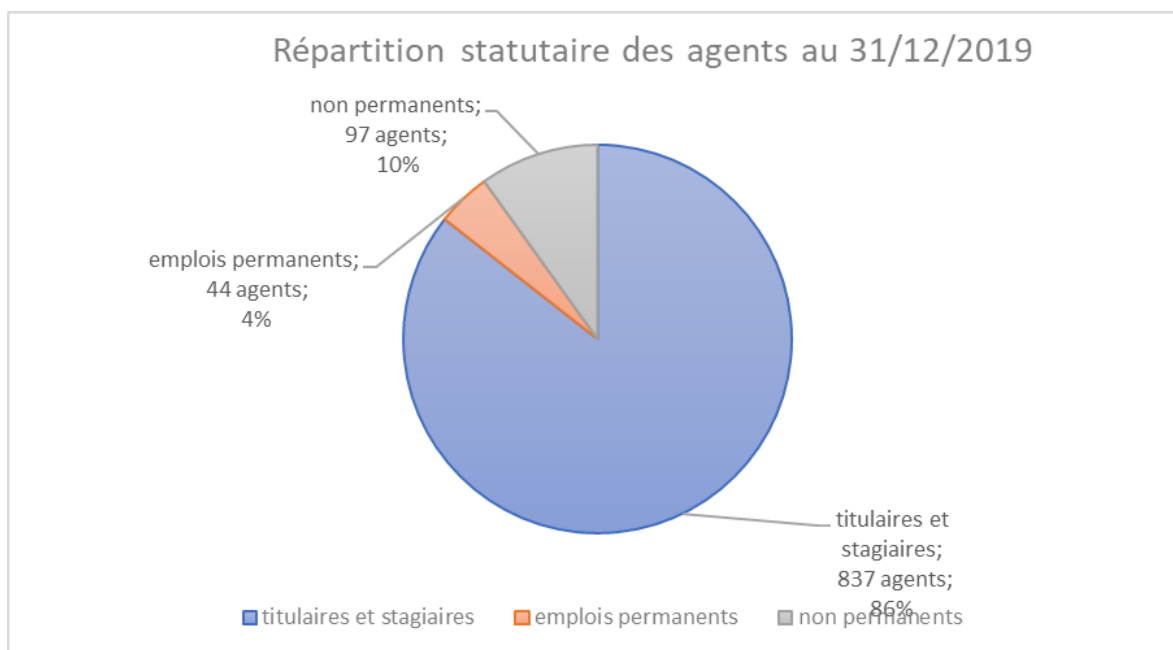
Type	Nature	Détails des coûts
Coûts directs	Coûts salariaux	<ul style="list-style-type: none"> - Prise en charge du délai de carence - Maintien du salaire pendant l'absence/complément par rapport aux IJSS - Prise en charge des frais médicaux
Coûts indirects	Coûts de gestion	<ul style="list-style-type: none"> - Coût de gestion de l'absence : identification suivi reporting - Coût de gestion du remplacement : coût du staffing interne. Coûts des contrats de prestation de service (agence d'intérim)
	Coûts de remplacement	<ul style="list-style-type: none"> - Coût salarial du remplacement (salaire ou paiement de l'organisme externe, si ressource externe) - Coût de la formation du remplaçant - Coût d'intégration du remplaçant : jusqu'à atteinte du niveau de productivité requis par le remplaçant
	Coûts de couverture des risques	<ul style="list-style-type: none"> - Coût des contrats de prévoyance santé
Coûts indirects cachés	Coûts nets des pertes de productivité	<ul style="list-style-type: none"> - Coût d'interruption de l'activité liée à l'absence
		<ul style="list-style-type: none"> - Coût de la désorganisation du service - Coût de la réorganisation du service - Coût de la baisse de qualité
	Coûts sociaux	<ul style="list-style-type: none"> - Détérioration du climat social - Baisse de la motivation des salariés présents - Augmentation du taux d'absentéisme - Risque accru d'accident du travail et de turnover
	Coûts d'image	<ul style="list-style-type: none"> - Insatisfaction client du fait d'une éventuelle baisse de la qualité, d'un changement d'interlocuteur

1.3.2 Bilan social 2019

L'étude du bilan social de 2019 et notamment son rapport préliminaire permet de réactualiser la situation des personnels et conforter les résultats concernant l'absentéisme.

La figure ci-dessous indique la répartition statutaire des agents 978 agents au 31/12/2019.

Figure 3 : répartition des effectifs



La répartition statutaire reste relativement stable par rapport aux précédents bilans sociaux.

La part des agents contractuels représente 14,42 % de l'effectif total au 31/12/2019 (13 % en 2017). Au niveau des collectivités territoriales, 85 % des agents sont des fonctionnaires, avec 86 % la mairie de Carcassonne est sensiblement proche de cette moyenne. Globalement, nous notons une hausse de 3,38 % des effectifs présents au 31/12/2019 par rapport à ceux recensés au 31/12/2017.

Concernant les agents contractuels au 31 décembre 2019, pour les emplois non permanents : 70 % des contractuels recrutés en tant que saisonniers ou temporaires, 23 % des contractuels dans le cadre des emplois aidés et les 7 % restant sont répartis entre les statuts suivants : collaborateurs de cabinet, apprentis et vacataires. Pour les emplois permanents : au 31 décembre 2019, 77 % des agents recrutés le sont dans le cadre d'un remplacement, la part restante soit 11,50 % des agents sur emplois permanents sont en CDI et 11,50 % en CDD.

La part des femmes au 31 décembre était de 44 % :

Titulaires et stagiaires : 47 %

Emplois permanents : 34 %

Non permanents : 24 %

Dans la Fonction Publique Territoriale, la proportion des femmes est de plus de 60 % des agents titulaires (source DGAFP 2019, cat A 62 % ; cat B 63 % et 61 % en cat C), contre 47 % pour la collectivité en 2019 (cat A 43,24 % ; cat B 48,98 % et 46,72 % en cat C).

La sur représentation des agents masculins au sein des filières technique, sécurité et sportive, lesquelles représentent à elles trois 63,80 % explique cette proportion sur la collectivité au regard de la moyenne nationale.

Le tableau ci-dessous indique la proportion des agents sur emplois permanents de 2013 à 2019.

Tableau 4 : évolution des agents sur emploi permanent présent au 31/12/N

STATUT	2013	2015	2017	2019
Titulaires et stagiaires	809	798	824	837
Contractuels sur emplois permanents	90	18	17	44
TOTAL	899	816	841	881
EVOLUTION		↘ 9,23 %	↗ 3 %	↗ 4,75 %

L'évolution des emplois permanents (titulaires et contractuels) est de 4,75 %.

Cette hausse s'explique par une forte hausse des contractuels (+ 159 %) qui est due à un recours plus important des remplaçants (+240 %) au 31 décembre. Cette tendance s'explique notamment par une hausse des absences pour raison de santé de longue durée. La fin des emplois aidés en 2017 a amorcé cette hausse qui s'est prolongée en 2019. Dès lors, la collectivité a entrepris une politique de pérennisation de l'emploi précaire.

Tableau 5 : effectif contractuel sur emploi non permanent ayant travaillé au moins un jour dans l'année

STATUT	2013	2015	2017	2019
Collaborateurs Cabinet	3	3	3	3
Saisonniers / Acc temp activité	334	317	268	321
Emplois aidés	21	78	69	28
Apprentis	7	4	4	5
Extérieurs	1	89	34	49
TOTAL	366	491	378	406
EVOLUTION		↗34,15 %	↘23 %	↗7,40 %

Il peut être constaté une progression des effectifs des non permanents de 7,40% entre 2017 et 2019, ciblée sur les contractuels saisonniers et temporaires (+20 %) et les vacataires (+44 %) dont le recours a été plus important pour assurer la tenue des manifestations diverses. A l'inverse, l'effectif des contrats aidés chute considérablement en raison de l'arrêt de certains dispositifs (-59 %). La part de femmes recrutées sur emploi non permanent continue de diminuer depuis 2015. Elles représentaient 42 % en 2015 contre 36,5 % de l'effectif non permanent en 2017, en 2019 cette part représente 33,74 %. Cette tendance s'explique par le type de postes à pourvoir, majoritairement issu des domaines techniques.

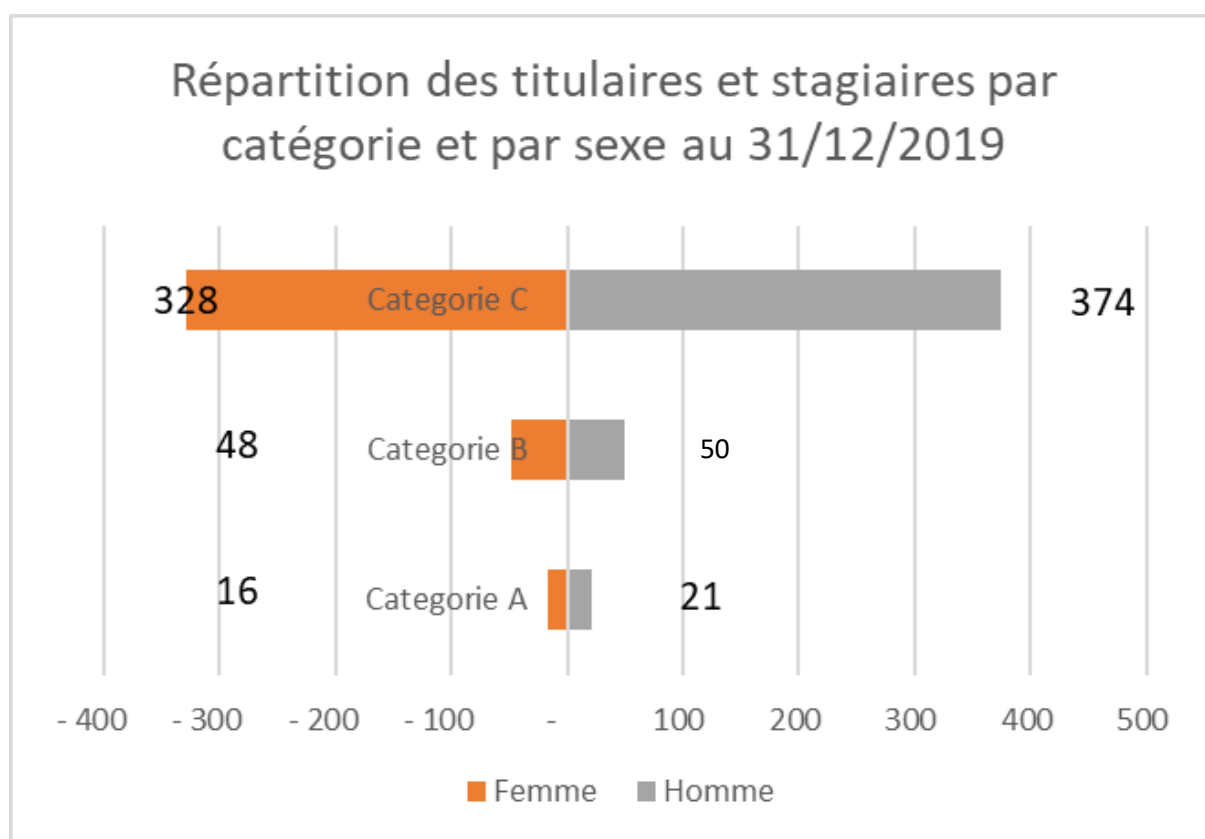
Les agents titulaires et stagiaires

Catégorie hiérarchique

La répartition par catégorie hiérarchique est stable dans le temps. Les agents de catégorie C demeurent les plus nombreux, ils représentent 84 % des effectifs, soit plus de 4 agents sur 5. Sur 837 agents titulaires et stagiaires, 47 % sont des femmes. A nouveau, la filière technique représentant 56,87% de l'effectif global explicite cette répartition.

La figure ci-dessus permet de voir pour 837 titulaires au 31/12/2019 la répartition d'hommes et femmes par catégories.

Figure 1 : répartition des titulaires et stagiaires par catégorie et par sexe au 31/12/2019



On constate que les fonctionnaires de **catégorie A** qui représentent la majorité de l'encadrement supérieur et intermédiaire représente **4,42 % des titulaires de la fonction publique territoriale**, soit un taux d'encadrement relativement faible au sein de la collectivité étudiée par rapport à la moyenne nationale.

Le tableau ci-dessous indique la répartition des agents par filière de 2013 à 2019.

Tableau 16 : répartition des agents par filière

Filière	2013		2015		2017		2019		Evolution 2017/2019
	nbre	%	nbre	%	nbre	%	nbre	%	
Administrative	175	21,63%	181	22,68%	183	22,21%	205	24,49%	↗12,02 %
Technique	498	61,56%	479	60,03%	481	58,37%	476	56,87%	↘ 1,04 %
Culturelle	14	1,73%	19	2,38%	19	2,31%	16	1,91%	↘ 15,79 %
Sportive	21	2,60%	21	2,63%	22	2,67%	20	2,39%	↘ 9,09 %
Sociale	67	8,28%	63	7,89%	77	9,34%	79	9,44%	↗2,60 %
Médico-sociale	1	0,12%	1	0,13%	1	0,12%	1	0,12%	=
Police municipale	32	3,96%	32	4,01%	39	4,73%	38	4,54%	↘ 2,56 %
Animation	1	0,12%	2	0,25%	2	0,24%	2	0,24%	=
TOTAL	809	100,00%	798	100,00%	824	100,00%	837	100,00%	↗1,58 %

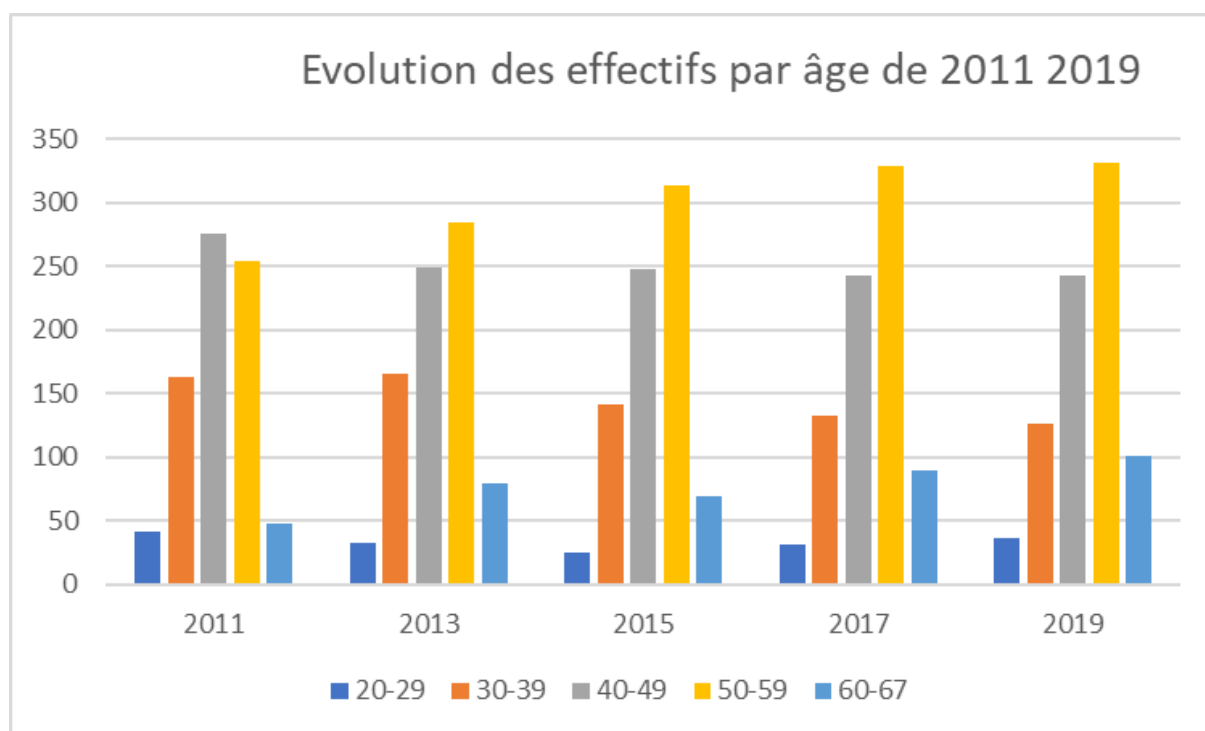
La filière technique constitue une part prépondérante des effectifs territoriaux, avec plus de la moitié des agents : ainsi près de 6 agents sur 10 appartiennent à la filière technique. De même, les filières technique, administrative et sociale concernent toujours près de 91% des effectifs.

On constate une large féminisation de certaines filières au 31 décembre telles que la filière culturelle avec 87.5% des emplois occupés par des femmes, la filière administrative avec 78% ou la filière sociale au sein de laquelle 100% des agents sont des femmes.

Le vieillissement des agents de la collectivité se poursuit en 2019 suivant ainsi la tendance générale de vieillissement des agents de la Fonction Publique.

La figure ci-dessous nous permet de constater le vieillissement des effectifs avec plus de la moitié des agents qui ont plus de cinquante ans.

Figure 2 : évolution des effectifs par âge de 2011 à 2019



En 2019, 51.61 % des agents titulaires ont plus de 50 ans, contre 50.72% en 2017.

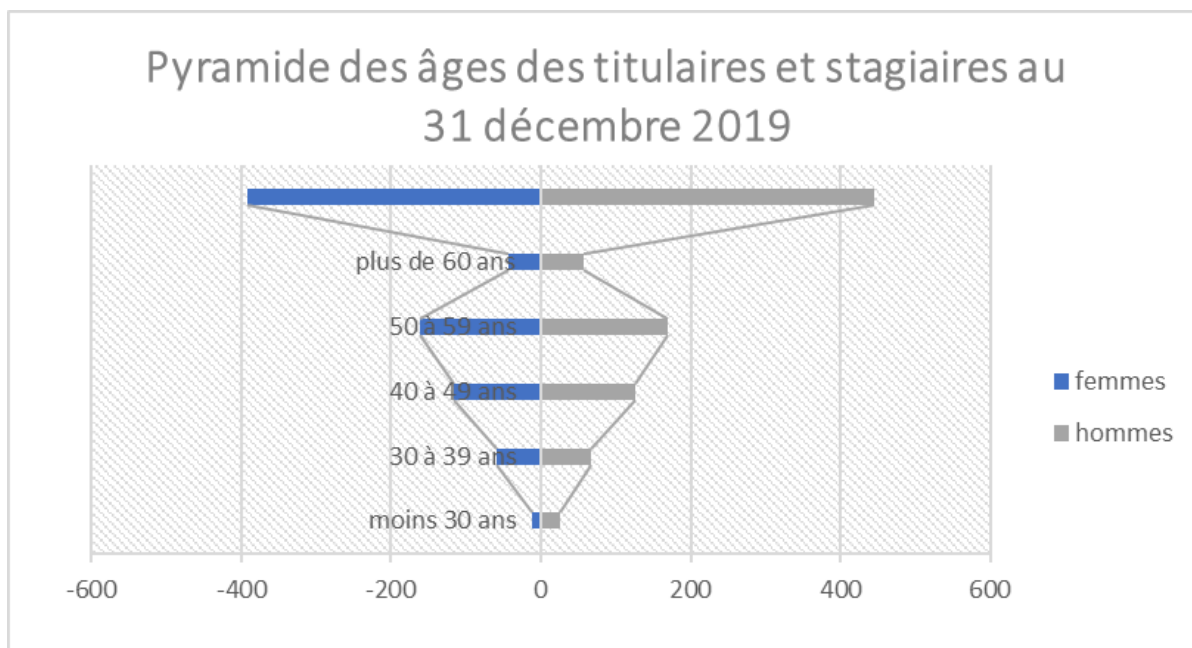
Le tableau ci-dessous précise le nombre d'agents qui ont plus de cinquante ans.

Tableau 7 : répartition des agents par tranches d'âge

Ages des titulaires au 31/12 2019	2011	2013	2015	2017	2019
20-29	41	32	25	31	36
30-39	163	165	142	132	126
40-49	276	249	248	243	243
50-59	254	284	314	328	331
60-67	48	79	69	90	101
	782	809	798	824	837

L'âge moyen des titulaires et stagiaires reste à 53 ans, bien supérieure à la moyenne nationale (45,5 ans dans la fonction publique territoriale - source DGAFP en 2018).

Figure 3 : pyramide des âges des titulaires et des stagiaires au 31/12/2019



On observe une pyramide dite en forme de « champignon » : peu d'agents jeunes et une majorité d'agents au-delà de 50 ans.

Ce phénomène de vieillissement a des conséquences lourdes en termes de masse salariale mais présente également un risque de perte des savoirs à l'approche des futurs départs en retraite. Il est lié pour partie au relèvement progressif de l'âge légal de départ à la retraite.

Une étude sur le rallongement de l'âge à la retraite devrait permettre d'endiguer une partie de l'absentéisme, axé désormais sur une augmentation des CLM/CLD.

L'ABSENTEISME

Le taux d'absentéisme compressible s'établit pour l'année 2019 à 15,87%⁷⁰. Ainsi, sur 100 agents l'équivalent de 16 agents, tous statuts confondus, sont absents toute l'année pour raisons de santé. On constate une hausse de 16% par rapport à l'année 2015.

Ce taux était estimé en 2018, par la société SOFAXIS, assurance des collectivités locales, à près de 9,8% toutes natures confondues.

⁷⁰ Bilan social 2019

Tableau 8 : absences pour raison de santé des agents sur emploi permanent (source rapport préliminaire bilan social 2019) – source rapport préliminaire bilan social 2019 – **copie du tableau donné aux syndicats.**

	2013			2015			2017			2019		
	titulaires stagiaires	contractuels	total	titulaires stagiaires	contractuels	total	titulaires stagiaires	contractuels	total	titulaires stagiaires	contractuels	total
Maladie ordinaire	11231	612,50	11843,50	11952,50	134	12086,50	9743	443	10186	11968,5	228	12196,5
Nombre moyen de jours d'absence/agent	13,88	7,32	13,17	14,98	7,44	14,81	11,82	26,06	12,11	14,30	5,18	13,84
Longue maladie/longue durée (titulaire/stagiaire) Grave maladie (contractuel)	8287	-	8287	7491	-	7491	10746	-	10746	15007	-	10746
Nombre moyen de jours d'absence/agent	10,24	-	9,21	9,39	-	9,18	13,04	-	12,78	17,93	-	12,20
Accident de travail Maladie professionnelle	4363	47	4410	2628,50	-	2628,50	3888	8	3896	4603	78	4681
Nombre moyen de jours d'absence/agent	5,39	0,52	4,9	3,29	-	3,29	4,72	0,47	4,63	5,50	1,77	5,31
RECAPITULATIF	23881	659,5	24540	22072	134	22206	24377	451	24828	31578,5	306	27623,5
NOMBRE MOYEN DE JOURS D'ABSENCE (toutes typologies)	29,51	7,32	27,29	27,66	7,44	27,21	29,58	26,53	29,52	38,32	6,95	31,35

Toutes les absences sont exprimées en nombre de jours (couleur noire. Il est à noter 3 erreurs dans ce tableau présenté en Comité Technique, le nombre total de jours de longue maladie en 2019 (15 007 et non 10 746), et le récapitulatif de jours de maladie en 2019 (31 884,5 et non 27 623,5) et nombre moyen de jours d'absence en 2019 (36,19 et non 31,35)

L'année 2019 se caractérise par une hausse du nombre de jours d'absence pour raison de santé, soit 28,42% de plus par rapport au nombre de jours comptabilisés entre 2017 (24 828 jours) et 2019 (31 884 jours).

Cette hausse significative s'explique surtout par la forte hausse des absences de longue durée (+40%), cette tendance est à relier avec la pyramide des âges vieillissante de la collectivité.

Les accidents de travail subissent une hausse de 20,14%. Avec le rétablissement du jour de carence en 2018, la transformation de maladie en accident de travail semble être une solution trouvée par les agents pour ne pas perdre un jour de rémunération.

Au total, le nombre moyen de jours d'absence pour raison de santé connaît une augmentation de 6,67 jours entre 2017 (29,52 jours) et 2019 (36,19 jours). Cette progression est à corrélérer avec les métiers aux contraintes physiques importantes auxquels s'ajoute l'impact du vieillissement des agents de la collectivité et l'instauration du jour de carence dans la fonction publique.

Le bilan social 2019 indique que les effectifs communaux, tous statuts confondus, ont augmenté par rapport à 2017, que le nombre d'agents « jeunes » est insuffisant au sein de la collectivité pour assurer la transmission des savoirs un absentéisme en hausse de tous les indicateurs sur la période de 2015 à 2019.

1.3.3 RSU 2021

La loi n°2019-828 du 6 août 2019 dite de transformation de la Fonction Publique prévoit dans son article 5, que l'ensemble des administrations élabore un Rapport Social Unique (RSU) chaque année.

L'arrêté du 10 décembre 2021 fixe pour la Fonction Publique territoriale la liste des indicateurs contenus dans la base de données sociales. Les centres de gestion sont le seul mode de collecte pour ces indicateurs. L'année 2021, tout comme 2020, est une année particulière marquée par la pandémie de la COVID 19. Ainsi, il est important de préciser que dans ce contexte de crise sanitaire les impacts sur l'activité des services de la collectivité ont été nombreux, ce qui peut rendre fastidieuse l'analyse entre 2020 et 2021.

L'effectif de la Collectivité compte 970 employés au 31 décembre 2021 :

- 828 fonctionnaires
- 39 contractuels sur emploi permanent
- 103 contractuels sur emploi non permanent

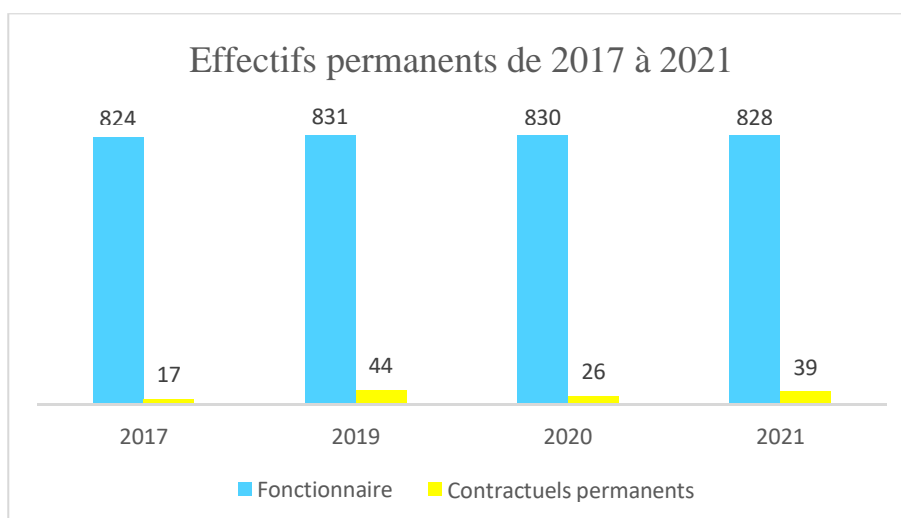
Précisions sur les 103 contractuels sur emploi non permanent :

- 9 % recrutés dans le cadre d'un emploi aidé
- 67 % recrutés comme saisonniers
- 2 % recrutés comme apprentis
- 1 % recruté comme collaborateur de cabinet
- 1 % recruté sur un contrat de projet
- 21 % recrutés comme intervenant extérieur

Le nombre de contractuels sur emploi non permanent a progressé de 66 % entre 2020 et 2021. Ceci est dû à la reprise d'activités en 2021, qui avaient été annulées en 2020 pour cause de la COVID.

On peut dans la figure ci-après constater l'évolution des effectifs de la collectivité

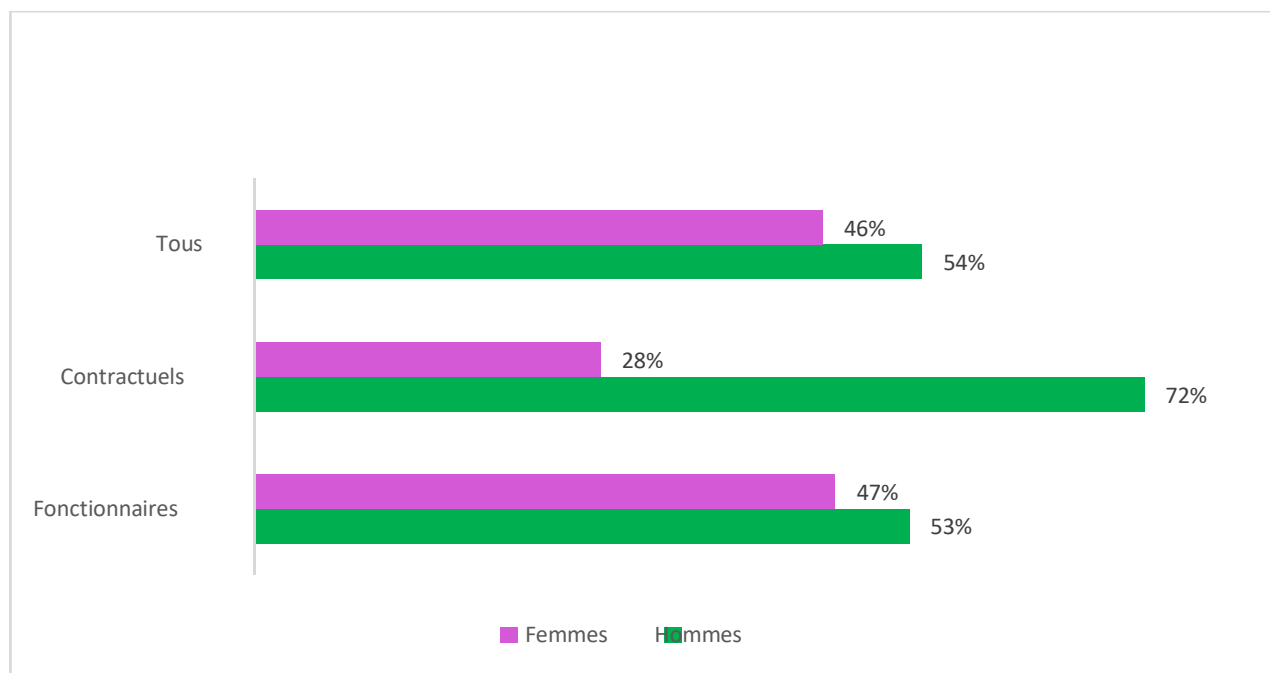
Figure 1 : évolution des agents sur emploi permanent présents au 31/12/N sur 5 ans :



On observe une augmentation de 50 % de contractuels sur emploi permanent entre 2020 et 2021, pouvant s'expliquer par une hausse du recours aux contrats de remplacement, du fait de la pandémie de COVID 19, notamment dans les écoles.

La figure ci-dessous nous indique que les hommes sont plus nombreux au sein de la collectivité. Les hommes sont surreprésentés dans la filière technique, tandis que les femmes le sont dans les filières Administrative et Sociale.

Figure 2 : répartition des emplois permanents par genre et par statut



La pyramide des âges est importante afin de comprendre le fonctionnement de la collectivité, sachant que l'âge moyen des agents de la collectivité est de 49 ans alors qu'au niveau national dans la Fonction Publique il est de 46 ans en 2020 (*sources Insee Première N°1897 de mars 2022*).

Ainsi en 2021, 53 % des agents ont 50 ans et plus contre 42,3 % en moyenne dans l'ensemble de la fonction publique territoriale (données 2020).

Les mouvements et donc le taux de rotation a été important en 2021 avec 104 arrivées sur emploi permanent et 34 départs définitifs (22 retraites, 10 mutations, 1 licenciement et 1 décès) et 21 départs temporaires (16 disponibilités, 2 congés parental et 3 agents détachés) soit 55 départs de fonctionnaires. Le taux de rotation pour 828 fonctionnaires est donc de 9,6 % bien supérieur aux années précédente et supérieur à la moyenne nationale.

En 2021, les charges de personnels représentent 55,88 % des dépenses de fonctionnement. Cette part est en baisse de 3,33 points par rapport à 2020 (59,21 % des dépenses en fonctionnement).

14208 heures supplémentaires réalisées et rémunérées en 2021, contre 14564 heures en 2020.

Annexe 12 : les emplois fonctionnels et les emplois de cabinet

Emplois fonctionnels

« Les emplois fonctionnels sont des emplois administratifs et techniques de direction qui permettent à l'autorité territoriale de confier la direction et l'organisation des services à un agent avec lequel elle entretient un lien de confiance. Ces emplois sont réservés aux collectivités ou établissements au-delà de 2.000 habitants, limitativement énumérés par les textes et accessibles uniquement aux agents fonctionnaires ou dans des cas limités contractuels, de catégorie A. Ces « emplois fonctionnels » sont des emplois permanents des collectivités territoriales et leurs établissements. Ils ne constituent pas de cadres d'emplois mais sont dotés de dispositions statutaires particulières.

Les emplois administratifs de direction relèvent des décrets N° 87-1101 et 87-1102 du 30 décembre 1987 alors que les emplois de directeur général des services techniques et de directeur des services techniques relèvent des décrets N° 90-128 et 90-129 du 09 février 1990. Il s'agit des emplois de : directeur général des services, directeur général adjoint des services, directeur général des services techniques, directeur des services techniques

Leurs fonctions sont strictement définies. Le directeur général dirige l'ensemble des services de la collectivité dont il coordonne l'organisation, sous l'autorité du maire ou président. Il est secondé, le cas échéant, par un ou plusieurs directeur(s) général (aux) adjoint(s). Le directeur général des services techniques ou directeur des services techniques est placé sous l'autorité du directeur général des services. Il dirige l'ensemble des services techniques dont il coordonne l'organisation.

Ces emplois sont à la jonction de la sphère politique et de la sphère administrative. Ils permettent au maire ou au président de confier la responsabilité des services à un ou des cadre(s) avec lequel ou lesquels ils entretiennent une relation de confiance étroite. Ils constituent ainsi avec les collaborateurs de cabinet l'entourage proche de l'autorité territoriale. Ces liens justifient un statut d'emploi spécifique : l'emploi fonctionnel. Ce dernier revêt un intérêt sur le plan statutaire (rémunération, déroulé de carrière) mais comporte également un caractère précaire en raison de la procédure de décharge de fonction qui permet de mettre fin à tout moment à l'exercice de l'emploi fonctionnel.

Ces emplois fonctionnels ne sont pas obligatoires, sont accessibles uniquement aux agents de catégorie A et pour certains à des cadres d'emplois et des grades déterminés (ex : administrateur, ingénieur en chef), sont accessibles selon 2 voies : le recrutement d'un

fonctionnaire, qui sera alors placé en position de détachement, ou le « recrutement direct » en qualité d'agent contractuel, en application de l'article 47 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 pour les régions, les départements et les communes et les EPCI à fiscalité propre de plus de 40.000 habitants.

Ces emplois sont créés dans des collectivités territoriales et des établissements répondant à des conditions de seuil démographique. Le minimum est de 2000 habitants. Pour les établissements publics, ce seuil est déterminé par assimilation à une commune (Décret n°2000-954 du 22 septembre 2000). »⁷¹

Emplois de cabinet

« L'accomplissement des projets du mandat implique de s'entourer de collaborateurs directs dont l'activité consistera soit à conseiller l'autorité territoriale dans le champ de l'action politique (collaborateur de cabinet). L'autorité territoriale exerce à la fois une fonction administrative et une fonction politique. De ce fait, à côté des emplois de direction qui ont en charge l'organisation et la direction des services et la conduite des politiques publiques locales, peuvent également être recrutées des personnes ayant une vocation plus politique.

Ces personnes sont dénommées des collaborateurs de cabinet. Ils ont pour mission de conseiller les élus, d'élaborer et de préparer des décisions (à partir des analyses des services compétents), d'effectuer la liaison avec les services, les organes politiques et les interlocuteurs extérieurs (médias et associations) et de représenter les élus. La structure exacte des cabinets n'est pas fixée par les textes. Elle peut comprendre un directeur, un directeur-adjoint, un chef de cabinet, un secrétariat particulier, des emplois de conseiller technique, de chargé de mission ou d'attaché de presse.

Régis par l'article 110 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et le décret N° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, ils sont recrutés intuitu personae par l'autorité territoriale auprès de laquelle ils exerceront leurs fonctions. Les collaborateurs de cabinet ne rendent compte qu'à l'autorité territoriale qui décide des conditions et des modalités d'exécution du service qu'ils accomplissent auprès d'elle.

⁷¹ www.cdg45.fr

Les collaborateurs de cabinet ne sont pas intégrés à la hiérarchie de l'administration de la collectivité territoriale ou de l'établissement. Leur emploi ne figure pas au tableau des effectifs de la collectivité territoriale ou de l'établissement. Il s'agit d'un emploi discrétionnaire.

Les collaborateurs de cabinet sont recrutés par la voie de détachement (fonctionnaire) ou pour certains d'entre eux par la voie contractuelle. »⁷²

⁷² Article 110 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 et article 110-1 à la loi 84-53 rajouté par la loi du La loi 2012-347 du 12 mars 2012

RESUME

Les collectivités territoriales, depuis ces trente dernières années, sont confrontées à d'importantes réformes qui impactent le management et plus particulièrement l'encadrement supérieur et intermédiaire. L'hybridation organisationnelle, passant d'une dualité hiérarchique à une relation tripartite avec une forte influence des parties prenantes, a généré des tensions de rôle, tout comme l'hybridation institutionnelle non-aboutie. L'idée force est que dans les collectivités territoriales, l'influence du leadership politique, qui prend l'ascendant sur le leadership d'expertise, dans la gouvernance favorise les tensions de rôle. Celles-ci liées à des variables organisationnelles, relationnelles, environnementales ou personnelles ont engendrées des dysfonctionnements qui ont augmentés les coûts cachés. La mise en place d'un management « Horivert », issu de la théorie socio-économique, faciliterait l'évolution vers une gouvernance partenariale qui permettrait une baisse des tensions de rôle ainsi que des dysfonctionnements et des coûts cachés. De plus, l'utilisation d'un certain nombre d'indicateurs de mesure des coûts cachés faciliterait la constatation des variations des tensions de rôle.

À partir d'une étude empirique réalisée auprès d'une commune, l'objectif de cette contribution est d'analyser les tensions de rôles vécues par les managers fonctionnels des collectivités territoriales, d'étudier comment elles se manifestent, de mesurer (partiellement) les coûts cachés et comment les diminuer en agissant sur les tensions de rôle.

Mots-clés : hybridation organisationnelle et institutionnelle, gouvernance, tensions de rôles des managers fonctionnels, parties prenantes, leadership politique et d'expertise

ABSTRACT

Over the past thirty years, local and regional authorities have been faced with major reforms that have had an impact on management, particularly senior and middle management. Organizational hybridization, moving from a hierarchical duality to a tripartite relationship with strong stakeholder influence, has generated role tensions, as has unresolved institutional hybridization. The key idea is that in local authorities, the influence of political leadership in governance, which takes precedence over expert leadership, encourages role tensions. These, linked to organizational, relational, environmental or personal variables, have led to dysfunctions that have increased hidden costs. The implementation of a "Horivert" management style, derived from socio-economic theory, would facilitate the evolution towards partnership-based governance, which would reduce role tensions, dysfunction and hidden costs. In addition, the use of a number of indicators to measure hidden costs would make it easier to monitor variations in role tensions.

Based on an empirical study of a local authority, the aim of this contribution is to analyze the role tensions experienced by local authority managers (functional managers), to study how they manifest themselves, to measure (partially) the hidden costs and how to reduce them by acting on role tensions.

Keywords: organizational and institutional hybridization, governance, role tensions for functional managers, stakeholders, political and expert leadership