

Le management des déviances organisationnelles liées à la mise en œuvre d'une démarche publique de performance : outils et modalités

David Carassus, Christophe Favoreu, Damien Gardey, Pierre Marin

▶ **To cite this version:**

David Carassus, Christophe Favoreu, Damien Gardey, Pierre Marin. Le management des déviances organisationnelles liées à la mise en œuvre d'une démarche publique de performance : outils et modalités. Séminaire de l'ENSOSP, Jan 2012, Paris, France. hal-02432067

HAL Id: hal-02432067

https://univ-pau.hal.science/hal-02432067

Submitted on 21 Dec 2020

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

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

Le management des déviances organisationnelles liées à la mise en œuvre d'une démarche publique de performance : outils et modalités

David CARASSUS, UPPA/CREG

Christophe FAVOREU, ESC Toulouse

Damien GARDEY, ESC Pau

Pierre MARIN, UPPA/CREG

UNIVERSITÉ DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR

GROUPE ESC TOULOUSE

Les 3 accréditations internationales

EFMD EQUIS

Accredited by Association of MBAs

GROUPE ESC PAU

CCI PAU BEARN

Management des déviances organisationnelles et démarches publiques de performance

Sommaire

- **I) <u>Introduction</u>:** contexte et objectif de l'étude
- **II) Cadre de la recherche :** déviance et changement
- **III) Questions et propositions de recherche**
- **IV) Méthodologie de l'étude**
- **V) Résultats**
- **VI) Conclusion**

I) **Introduction:** contexte et objectif de l'étude

- La **multiplication** et la **diffusion** des démarches de performance au sein des organisations publiques (OCDE, 2005; Bouckaert et Halligan, 2008)
- Le constat d'un certain nombre d'**échec** ou d'une **difficulté de passer de la phase d'adoption à celles de l'implémentation et de l'institutionnalisation**
- Des démarches publiques de performance comme un **processus formel et organisé**, à travers lequel une collectivité locale conçoit et met en œuvre (1) une méthodologie de réflexion et d'action, (2) des dispositifs d'intervention et d'évaluation (3) ainsi que des modalités et des principes d'actions dans le but d'améliorer les différents niveaux de performance de ses actions et de ses politiques publiques
- Une **innovation managériale productrices de changement ou de transformation organisationnelles majeures**
  - Développement et utilisation de nouvelles idées: produits, processus/pratiques, paradigme
  - Vision positive de l'innovation: amélioration du niveau de performance
  - Changement majeur des paramètres organisationnels (valeurs, stratégie, structure, répartition du pouvoir, système de contrôle)
  - Evolution vers un nouvel état organisationnel: logique de transition entre deux arrangements organisationnel

I) **Introduction:** contexte et objectif de l'étude

- L'innovation en tant que **vecteur de changement organisationnel** remet en cause et s'écarte des routines, habitudes et mode de fonctionnement traditionnels
  - Elle est productrice de déviances souhaitées
  - Elle est génératrice de déviances émergentes

- L'innovation, lorsqu'elle est de type managériale, peut se heurter à certaines **spécificités du secteur public**

Objectif de l'étude : S'appuyer sur les courants théoriques du changement organisationnel, du management public, de l'innovation managériale et de la littérature sur la déviance pour identifier, comprendre la nature des déviances susceptibles d'être générées par une DPP ainsi que les méthodes ou processus permettant de les limiter

Management des déviances organisationnelles et démarches publiques de performance

Sommaire

- **I) Introduction:** contexte et objectif de l'étude
- **II) Cadre de la recherche :** déviance et changement
- **III) Questions et propositions de recherche**
- **IV) Méthodologie de l'étude**
- **V) Résultats**
- **VI) Conclusion**

II) Cadre la recherche : déviance et changement

Approche normative et fonctionnaliste de la déviance

- Deux formes de déviances définies comme un écart (comportement intensionnel par rapport à des normes admises et acquises (Robinson et Bennett, 1995)
  - Déviances négatives
  - Déviances positives
  - La déviance nait de la crainte ou de l'ambiguité

Approche technico-rationnelle du changement

- Facteurs explicatifs de la résistance au changement
  - Non perception des intérêts, enjeux, avantages et améliorations apportées par l'innovation
  - Remise en cause de l'espace décisionnel
  - Ambigüités perçues et incompréhension de la démarches
  - Innovation gadget ou à effet de mode non ancrée dans la durée
  - Incapacité à se représenter et à se projeter dans le nouvel état organisationnel souhaitée
  - Approche dirigiste et ascendante : non implication des acteurs concernés
- Facteurs favorisant le changement
  - Le leadership de légitimation et d'accompagnement
  - La formalisation des objectifs et des leviers du changement
  - La communication et la participation
  - L'appropriation progressive (temps et apprentissage)

II) Cadre la recherche : déviance et changement

Approche empirique antérieure de la déviance publique (1/2) : la mise en œuvre de la LOLF au niveau de l'Etat *1:

- Dialogue de gestion « imposé » et limité à un niveau budgétaire entre le niveau central et les échelons déconcentrés expliqué par un manque de définition, de formalisation et de communication des objectifs et des leviers d'action
- Existence d'outils de gestion ne répondant pas aux enjeux de pilotage escomptés
- Insuffisance d'une gestion par la performance financière dans les pratiques managériales

Démarche publique de performance vécue comme *« une charge supplémentaire, rarement comme un outil nouveau…ressentie comme un exercice obligé, dépourvu d'enjeu concret »*

*1 : Rapport d'information de l'Assemblée Nationale du 16 juillet 2008

II) Cadre la recherche : déviance et changement

Approche empirique antérieure de la déviance publique (2/2) : la mise en œuvre de la RGPP au niveau de l'Etat *2:

- Approche limitée à l'Etat (sans vision sur les collectivités territoriales et les organismes de protection sociale) ;
- Absence de concertation interne et externe qui rend difficiles les réformes de fond ;
- Exercice focalisé sur la recherche d'économies rapides ;
- Rythme incompatible avec une association des acteurs et des usagers, et avec une préparation suffisante des réformes envisagées.
- Méthode imposée aux administrations
- Recours massif à des consultants, parfois peu au fait des réalités du secteur public, a été mal compris.
- Communication à la fois lénifiante et trop technique, etc.

RGPP *« mal vécue par de nombreux agents de l'Etat », « avec un impact financier difficiie à évaluer »*

*2 : Rapport d'Audit RGPP, Septembre 2012

Management des déviances organisationnelles et démarches publiques de performance

Sommaire

- **I) Introduction:** contexte et objectif de l'étude
- **II) Cadre de la recherche :** déviance et changement
- **III) Questions et propositions de recherche**
- **IV) Méthodologie de l'étude**
- **V) Résultats**
- **VI) Conclusion**

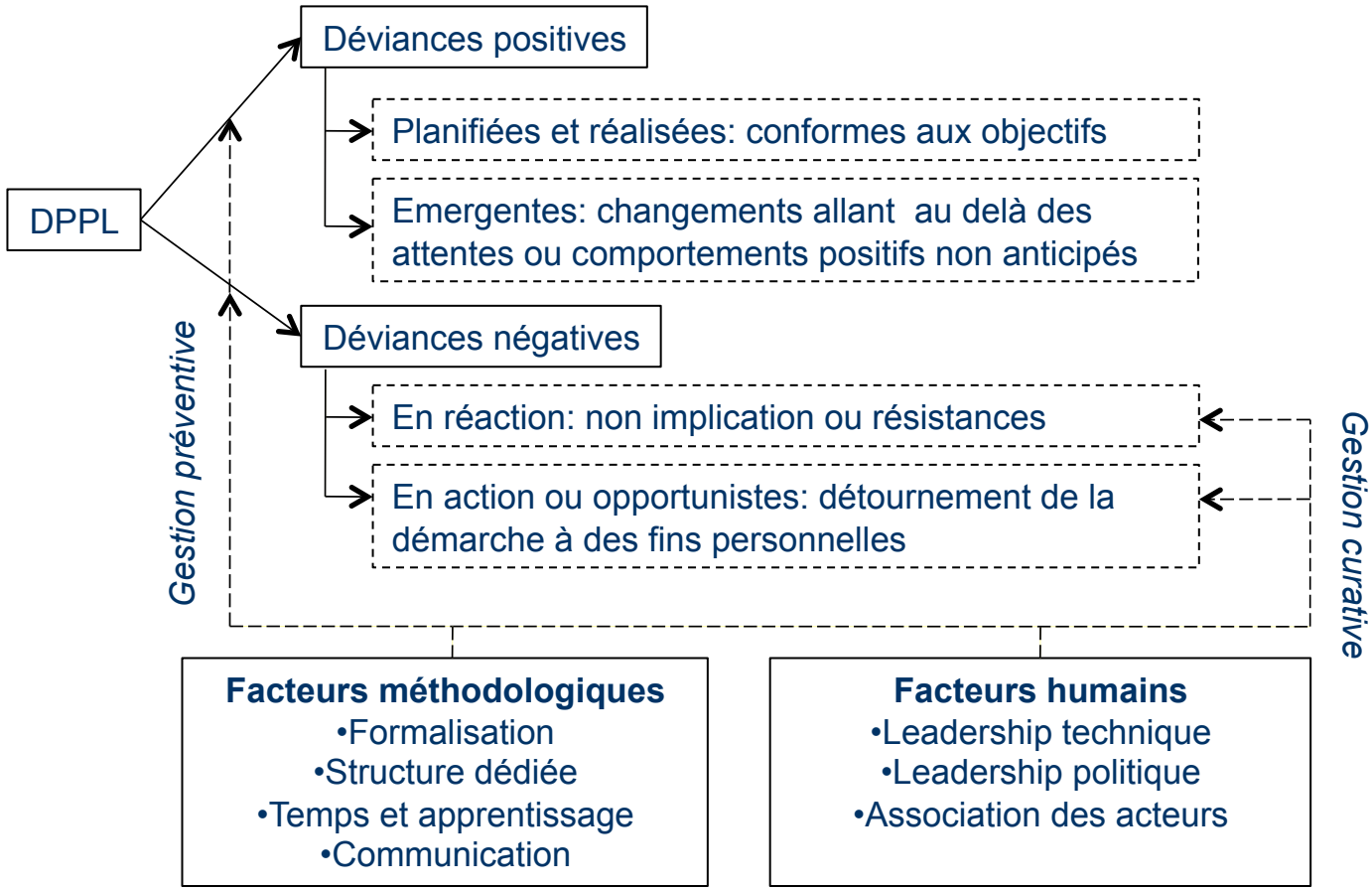
III) Questions et propositions de recherche

- Quelles sont les différents types de déviances susceptibles d'être générés par les DPPL conçues en tant qu'innovations managériales ?
- Quelles sont les facteurs susceptibles de se prémunir et/ou de réduire ces déviances ?

APPROCHE EXPLORATOIRE

- Proposition n°1: il existe différentes formes de déviances liées à la mise en place de DPP
- Proposition n°2 : Des éléments de type managériaux et méthodologiques permettent d'éviter et/ou de limiter ces déviances

II) Questions et propositions de recherche



Management des déviances organisationnelles et démarches publiques de performance

Sommaire

- **I) Introduction:** contexte et objectif de l'étude
- **II) Cadre de la recherche :** déviance et changement
- **III) Questions et propositions de recherche**
- **IV) <u>Méthodologie de l'étude</u>**
- **V) Résultats**
- **VI) Conclusion**

IV) Méthodologie de l'étude

- **Recherche action** dans une collectivité locale spécifique

  – Un doctorant en sciences de gestion en recherche-action
  – Participation active à la mise en œuvre d'un projet d'établissement avec pour objectifs
    - La mise en œuvre de la performance (tableaux de bords pour tous les niveaux de structures)
    - À travers la participation de l'ensemble des personnels
  – Terrain : **Service Départemental d'Incendie et de Secours**
    - Une structure « bicéphale » : Gestion administrative (Conseil d'administration / Conseil Général), Gestion opérationnelle (Préfet)
    - Des statuts différents : SPV, SPP, PATS
    - Une structure déjà en mouvement (Un premier projet écrit, des personnels déjà sollicités mais temps mort dans le projet)
    - Une structure en voie de départementalisation (lien fonctionnel / territorial, lien central / local)

IV) Méthodologie de l'étude

- **Un projet d'établissement** pour **améliorer l'organisation du SDIS au profit de l'opérationnel :**

  - en rénovant le mode de management
  - en développant la communication en interne comme en externe
  - en améliorant les relations humaines et le climat social
  - en privilégiant l'adhésion et la participation de tous (des élus jusqu'aux agents du terrain)
  - en clarifiant nos modes de fonctionnement et en les simplifiant
  - en identifiant ce qui fonctionne bien, ce qui doit être amélioré et ce qui doit être créé
  - en maitrisant nos dépenses
  - en mettant en place des tableaux de bord facilitant le pilotage de la structure

Management des déviances organisationnelles et démarches publiques de performance

Sommaire

- **I) Introduction:** contexte et objectif de l'étude
- **II) Cadre de la recherche :** déviance et changement
- **III) Questions et propositions de recherche**
- **IV) Méthodologie de l'étude**
- **V) Résultats**
- **VI) Conclusion**

IV) Résultats

- Les **déviances positives observées**

  – Déviances planifiées et réalisées : conformité aux objectifs
    - Un travail réalisé dans les temps et dans le respect de la méthode
    - L'évolution des structures (fonctionnement, existence)
    - L'amélioration du service public (extension du périmètre d'action des groupements fonctionnels)

  – Déviances émergentes : changements allant au delà des attentes ou comportements positifs non anticipés
    - Un intérêt croissant des élus (participation active à la définition de la stratégie de l'établissement, meilleure connaissance des activités)
    - La prise d'initiatives de certains cadres
    - La mise en avant de certains agents (parole donnée au terrain, valorisation des actions engagées, mise en avant de nombreuses problématiques qui trouvent des solutions au fur et à mesure de l'avancée du projet dans le temps et dans les esprits)

IV) Résultats

- Les **déviances négatives observées (1/2)**

  – <u>Déviances en action :</u>

  - Pas de ligne politique claire donnée aux agents, difficulté d'établir un vrai projet politique, des axes clairs *(faible connaissance précise de l'activité sapeurs-pompiers sur le territoire, pas de vision départementale de l'activité, une défense qui reste communale, clientélisme de la part des agents - passage en direct par les élus pour obtenir des promotions, des mobilités,…)*
  - Utilisation négative par les managers pour se protéger ou se décharger de leurs responsabilités (*Lorsqu'une mesure « désagréable » doit être prise (réaffectation de moyens, diminution de budget,…), elle est est assimilée au projet d'établissement en tant de projet « coupable »*
  - Utilisation opportuniste de la démarche par des cadres pour faire passer des messages, pour influencer les acteurs ou pour se valoriser de manière individuelle (carrière, promotion, …)

IV) Résultats

- Les **déviances négatives observées (2/2)**

  – Déviances en réaction : faible implication ou résistances
    - Faible Implication : faire traîner la démarche en espérant qu'elle n'arrive pas au bout; un « projet de plus » sans influence réelle sur l'organisation et la résorption des problématiques de fonctionnement au quotidien
    - Résistances et utilisations « syndicales » : Pas de compréhension globale du projet et pas de vision à long terme des effets positifs du projets, Utilisation dans la relation entre acteurs (direction / syndicats) : négociation, récupération / problèmes existants, communication interne

IV) Résultats

- Des **déviances négatives pouvant devenir positives :** La démarche peut entraîner certains blocages pour les agents qu'il convient de lever au fur et à mesure de l'avancée du projet :

  - ✓ La double lecture politique (action/activité) et organisationnelle (services) du projet d'établissement peut entrainer une confusion et des craintes de perte de pouvoir ou de modification d'organigramme
  - ✓ La terminologie utilisée, quelquefois technique, peut être mal comprise
  - ✓ Le décalage de temps entre les travaux des différents acteurs peut générer des incompréhensions, sans explications



Certaines de ces déviances peuvent être considérées comme négatives. Toutefois elles sont positives car : l'organisation s'approprie la démarche, apprend de ses erreurs, modifie et progresse

IV) Résultats

- Les **facteurs pour se prémunir et/ou réduire les déviances négatives**
  - S'assurer de l'engagement des élus et de la direction
  - Faire participer les services et agents
  - Se doter d'un pilotage solide (équipe de pilotage du projet)
  - S'assurer d'une méthodologie adaptée au terrain (spécifique à chaque collectivité et adaptée aux acteurs en place)
  - Partager la méthodologie avec les acteurs internes
  - Utiliser un vocabulaire commun et partagé
  - Communiquer régulièrement (avancée à un rythme identique et global), sur le plan interne et externe
  - Montrer les avancées au fur et à mesure en valorisant les actions engagées
  - Favoriser l'utilisation d'un outil collaboratif et partagé par tous les agents

Eléments indissociables pour assurer le succès d'un changement organisationnel important

Management des déviances organisationnelles et démarches publiques de performance

Sommaire

- **I) Introduction:** contexte et objectif de l'étude
- **II) Cadre de la recherche :** déviance et changement
- **III) Questions et propositions de recherche**
- **IV) Méthodologie de l'étude**
- **V) Résultats**
- **VI) Conclusion**

VI) Conclusion

- Des déviances positives et négatives peuvent émerger suite à un changement organisationnel important
- Des solutions sont activables, préventives et curatives, pour minimiser les déviances négatives émergeantes en action et en réaction
- La mise en œuvre d'un projet d'établissement nécessite un travail en profondeur sur les hommes (élus et agents), au delà des facteurs techniques, pour :
  - Changer les modes de comportement (passage d'une gestion par les moyens à une gestion par les résultats, transparence, partage et information, responsabilisation et évaluation)
  - Changer les modes de travail (passage d'un management traditionnel à un management en mode projet et transversal)
  - Changer les modes relationnels (passage de jeux individuels d'acteurs - résistance, production limitée ou fausse, guerres de pouvoirs internes - à des jeux collectifs)



Une focalisation sur le processus de changement plus que sur le changement lui-même (CROZIER, 1991)

Le management des déviances organisationnelles liées à la mise en œuvre d'une démarche publique de performance : outils et modalités

David CARASSUS, UPPA/CREG

Christophe FAVOREU, ESC Toulouse

Damien GARDEY, ESC Pau

Pierre MARIN, UPPA/CREG

UNIVERSITÉ DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR

GROUPE ESC TOULOUSE

Les 3 accréditations internationales

EFMD EQUIS

Accredited by Association of MBAs

GROUPE ESC PAU

CCI PAU BEARN