



Texte original.*

Etude de l'activité des managers de proximité d'une collectivité territoriale dans un contexte de changement organisationnel.

Martine Ceyzeriat¹, Sandrine Caroly², Emmanuel Abord de Chatillon³.

¹ Laboratoire CERAG, Université Pierre Mendès France, 150 Rue de la Chimie, 38049 Grenoble Cedex 9. Soutenue par la Région Rhône Alpes.

² Laboratoire PACTE, Université de Grenoble, 46 avenue Félix Viallet, 38031 Grenoble Cedex

³ Laboratoire CERAG, Université Pierre Mendès France, 150 Rue de la Chimie, 38049 Grenoble Cedex 9

Résumé. Les collectivités territoriales évoluent vers une rationalisation des moyens tout en garantissant un service public de qualité. Cette recherche d'optimisation entraîne des changements permanents qui affectent l'activité des managers de proximité. Lors de notre intervention dans une collectivité territoriale sur la prévention des risques psychosociaux, nous avons réalisé une analyse qualitative exploratoire des discours de vingt-trois managers de proximité qui ont participé à des groupes de discussion. Ces premières données montrent qu'ils ont des difficultés à mettre en œuvre et à anticiper les changements organisationnels du fait du peu de possibilité d'implication qui leur est laissée dans leur conception. La réduction des moyens, l'importance des parties prenantes et le peu de possibilité d'action quant à la reconnaissance et la sanction compliquent l'activité des managers. Des phénomènes de turn-over, d'épuisement professionnel et de désinvestissement du travail des managers sont relatés par les managers de proximité rencontrés.

Mots-clés : Changement organisationnel, management de proximité, nouveau management public.

Study of middle managers activity within a local government in the context of an organizational change.

Abstract. The local governments are moving towards a rationalization of resources while ensuring quality public service. Looking for optimization cause permanent changes that impact on the activity of middle managers. During our intervention in a local government on prevention of psychosocial risks, we made an exploratory qualitative analysis of the speeches of twenty-three middle managers who participated to discussion groups. These early data show that they have difficulties to implement and anticipate organizational changes due to the short possibility of involvement in their conception. The middle manager activity is complicated by the reduction of resources, the importance of stakeholders and the short empowerment regarding recognition and enforcement. The met managers express phenomena of turnover, burnout and divestment of work of the middle managers.

Key words: Organizational change, middle management, new public management.

*Ce texte original a été produit dans le cadre du congrès de la Société d'Ergonomie de Langue Française qui s'est tenu à la Cité des Sciences de la Vilette du 23 au 25 septembre 2015. Il est permis d'en faire une copie papier ou digitale pour un usage pédagogique ou universitaire, en citant la source exacte du document, qui est la suivante :

Ceyzeriat, M., Caroly, S., Abord de Chatillon, E. (2015). Etude de l'activité des managers de proximité d'une collectivité territoriale dans un contexte de changement organisationnel.

Aucun usage commercial ne peut en être fait sans l'accord des éditeurs ou archiveurs électroniques. Permission to make digital or hard copies of all or part of this work for personal or classroom use is granted without fee provided that copies are not made or distributed for profit or commercial advantage and that copies bear this notice and the full citation on the first page.

INTRODUCTION

Quel est l'impact des changements organisationnels sur l'activité des managers de proximité dans les collectivités territoriales ? Quelles sont leurs possibilités d'action aujourd'hui dans un contexte de réforme ? Telles sont les interrogations qui nous ont préoccupées lors de rencontres avec les managers de proximité d'une collectivité territoriale, dans le cadre d'une intervention sur la prévention des risques psychosociaux (RPS), et que nous allons explorer.

Les évolutions des collectivités territoriales, basées sur le Nouveau Management Public (NMP), sont caractérisées par les changements permanents dans l'objectif de rationaliser les moyens tout en garantissant un service de qualité pour les usagers (Ughetto, 2003). Ces modifications en profondeur des organisations publiques impactent directement le travail des agents et notamment celui des managers de proximité, en tant qu'organisateur du travail. L'étude sur les conditions de travail des agents des collectivités territoriales menée par Guibert, Grolleau et Mergier (2012) fait état du manque de possibilité d'action des managers de proximité. Cette situation a pour conséquence de créer, pour les agents, un sentiment d'absence de repères et de soutien. Ainsi, une souffrance s'exprime tant au niveau des agents que des managers dont l'activité est « paralysée » (p.18).

Cette communication a pour objectif de présenter un aperçu des différentes réformes mises en place en France depuis les années 1970 et leur effet sur l'activité des managers de proximité. Aussi, nous présenterons la première étape de notre méthodologie d'intervention qui est l'analyse des discours de vingt-trois managers de proximité ayant participé à des groupes de discussion sur les RPS. A partir de cette analyse, nous tenterons d'apporter des réponses aux questions que nous nous posons sur l'impact des changements sur l'activité de ces managers de proximité.

1/ LES EVOLUTIONS DES ORGANISATIONS PUBLIQUES : LES CHANGEMENTS PERMANENTS, LE POIDS DES REFORMES.

1-1 De multiples réformes des organisations publiques.

Depuis les années 1970, le concept théorique du nouveau management public (NMP) a emprunté des modes de gestion du secteur privé et les a transféré à la gestion du secteur public. Il s'agit du passage d'une conception du secteur public selon Weber, où la bureaucratie est la condition de l'efficacité du fait même de sa rationalité, au concept du nouveau

management public qui met en application les méthodes de management du secteur privé « Economie, Efficacité, Efficience » (Urio, 1998 ; Amar et Berthier, 2007).

Ces mesures sont effectives, depuis la promulgation de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF) en 2001 et son application en 2006. Cette loi responsabilise les managers qui ont un pouvoir de gestion accru notamment avec la réaffectation des crédits au sein d'un nouveau programme devant respecter des indicateurs de résultat. L'activité des managers se voit ainsi modifiée par les indicateurs, qui deviennent des critères de gestion de performance : les managers pilotent l'activité de leurs équipes sur ce modèle de gestion au détriment de la reconnaissance de l'activité réelle (Piney et al., 2012). Cependant ce pouvoir de gestion des managers est relatif car il ne s'accompagne pas d'une reconnaissance financière dans l'atteinte des objectifs.

Suivra ensuite la révision générale des politiques publiques (RGPP) en 2007 dans la même optique d'amélioration des performances de l'administration publique, notamment par la mutualisation des ressources et la réduction des effectifs. Dans le cadre de la RGPP, la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (REATE) a conduit des réformes de structures majeures au sein des préfectures de département et de régions, par exemple avec la fusion de nombreux services (Thulard, 2013). Ainsi, les évolutions de l'administration publique qui n'étaient que fortement conseillées aux collectivités territoriales, sont maintenant effectives (Guérard et Scaillez, 2010 cités par Codo, 2012). Le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux atteint directement l'activité de travail des agents, il s'agit de « faire mieux avec moins ».

La loi de modernisation de l'action publique (MAP) (2012-2017) succède à la RGPP. Elle conserve les réorganisations de structures débutées par la RGPP mais s'en distingue par l'arrêt de la mesure de réduction des effectifs. L'objectif en matière d'emploi est la stabilisation des effectifs. Elle engage une révision des politiques publiques y compris au sein des collectivités territoriales avec la réforme des collectivités territoriales (RCT), en cours aujourd'hui.

1-2 Conséquences des changements sur l'activité des agents.

Comme nous venons de le voir les réformes se sont succédées depuis les années 1970 avec leur lot d'objectifs atteints ou non atteints. Chacune d'entre elles est porteuse de changements peu participatifs, dont la méthode de mise en place est souvent top/down, ou d'annonces de changements sans effet (Perret, 2006). Par exemple, la mise en œuvre des réformes de la RGPP et de la REATE ont été fortement critiquées. En effet, aucune concertation des

agents n'a été effectuée, les directives leur ont été imposées.

Les réformes en cours ont deux objectifs principaux qui sont de positionner l'utilisateur au centre de l'organisation et de rationaliser le fonctionnement de l'organisation publique (Ughetto, 2003).

Le changement de relation avec l'utilisateur dans l'activité de travail a eu un impact profond pour le personnel de la fonction publique. Weller (2003) relate les modifications importantes de l'activité de travail des agents administratifs de différentes organisations publiques du fait de l'application du principe de proximité avec les usagers. Le passage de méthodes de travail de back office en front office a mis ainsi l'utilisateur au cœur de l'activité de travail. C'est le cas par exemple dans les caisses de sécurité sociale où les zones de traitement administratif et les zones de réception du public ne sont plus clairement séparées et où l'utilisateur peut rencontrer des conseillers polyvalents.

La rationalisation des moyens a également affecté la notion de service public. Cette dernière implique notamment que l'Etat protecteur assure aux salariés du service public un statut de fonctionnaire, ceux-ci ont pour tâche de servir la collectivité. Leur souci n'est donc pas la rentabilité mais la qualité du travail, le service aux usagers (Caroly, 2001). Ces réformes ont donc pour conséquences de modifier, d'interroger l'activité mais également d'affecter le travail et le sens du travail du personnel de la fonction publique (Ughetto, 2003).

Le statut de fonctionnaire assurant la sécurité de l'emploi, les changements occasionnés par les différentes réformes poussent les agents à exprimer des craintes concernant le devenir de leur mission et les moyens qui leur seront alloués afin de les mener à bien (Ughetto, 2003).

Ces changements produisent une intensification du travail du fait de la diminution des moyens, notamment humains, de l'augmentation des exigences de qualité, de procédures, de gestion (Abord de Chatillon et Desmarais, 2011). Ceci alors que le NMP, notamment avec la LOLF, devait permettre une clarification des missions, un découplage des services et un meilleur dialogue social (Amar, Berthier, 2007).

1-3 Evolution du rôle des managers de proximité des collectivités territoriales.

Desmarais (2003), distingue quatre rôles des managers qui sont : la traduction, la régulation des relations, le pilotage des performances et l'adaptation des ressources. Les évolutions des organisations publiques, sous l'influence du NMP, ont un impact sur la façon de les exercer (Abord de Chatillon et Desmarais, 2011).

Ainsi, le manager traditionnel, transmetteur de directives, contrôleur de leur bonne exécution doit devenir un manager autonome ayant des marges de

manœuvre et une autorité propre. Ceci afin d'être traducteur des consignes et objectifs tout en régulant les besoins et attentes des différentes parties.

Concernant le rôle de pilotage des relations, il faut distinguer les relations internes et externes. Les différentes réformes prônent la mise en place d'un management participatif et un développement des relations transversales. Ceci alors que le modèle bureaucratique est un système cloisonné. Les relations externes sont également mises en avant du fait de l'ouverture des organisations publiques à l'utilisateur et à la satisfaction de ses besoins.

Le rôle d'adaptation des ressources est également accentué. Le manager n'a traditionnellement pas de marge de manœuvre concernant les ressources, il doit « exécuter des procédures budgétaires et s'adapter aux ressources qui lui sont allouées selon des logiques qui lui échappent souvent » (p.774). A l'inverse, le nouveau mode de management vise l'augmentation des marges de manœuvre concernant la gestion et la négociation des moyens.

Ces modifications des rôles des managers sont des prescriptions du NMP, Abord de Chatillon et Desmarais (2011) font le constat que dans les collectivités territoriales, l'autonomie des managers n'est pas effective, la gestion des moyens reste centralisée et les outils de gestion de la performance ne sont pas adaptés à la complexité de ces organisations.

Ainsi, le NMP, à travers les différentes réformes des collectivités territoriales, modifie profondément les organisations du travail et le travail des agents. Dans ces processus de changement, le manager de proximité occupe une place importante dans son rôle d'organisateur du travail. Aussi, nous allons maintenant analyser l'impact de ces changements organisationnels sur son activité à partir de l'analyse du discours de managers de proximité d'une collectivité territoriale.

2- IMPACT DES CHANGEMENTS ORGANISATIONNELS SUR L'ACTIVITE PERÇUE DES MANAGERS DE PROXIMITE D'UNE COLLECTIVITE TERRITORIALE.

2-1 Terrain d'étude :

Notre étude traite de l'impact des changements organisationnels sur l'activité des managers de proximité. Notre terrain d'étude est une collectivité territoriale. Celle-ci a retenu notre intérêt après discussion avec la direction, les préventeurs et les représentants du personnel, pour plusieurs raisons. Cette collectivité a déjà mis en place des mesures de réorganisation, comme par exemple la fusion de services pour mutualiser les ressources. La réforme des collectivités territoriales est annoncée. Sa mise en

œuvre est en cours, le dialogue social est en train de se construire sur la façon de mener ces changements. Cependant l'information reste floue sur les services qui seront concernés par ces changements, les formes et le processus de changement, ainsi que les délais fixés.

Dans ce contexte de réforme, nous intervenons avec deux chercheurs de la chaire management et santé au travail (MANSAT) de l'IAE de Grenoble sur la prévention des RPS.

Cette démarche de prévention des RPS constitue en soi une remise en cause et un potentiel changement des pratiques des différents acteurs de la collectivité, dont les managers de proximité. La volonté exprimée par la direction de cette organisation publique est que les managers soient acteurs dans la démarche, qu'ils soient conscients que leur implication est primordiale dans la prévention des RPS.

Ce terrain est donc tout à fait pertinent pour notre recherche. Il permettra de comprendre la situation des managers de proximité face au changement.

2-2 Méthodologie :

Ce travail s'inscrit dans une démarche de recherche-action.

Dans le cadre de cette communication, nous exposerons la première étape méthodologique de notre démarche d'intervention qui est en cours de construction. Il s'agit d'une analyse qualitative thématique des discours de vingt-trois managers participant à des groupes de travail.

Nous avons tout d'abord travaillé avec les préventeurs de la collectivité sur l'organisation des groupes. Une formation, sensibilisation pour l'ensemble des managers de la collectivité a été réalisée, par un chercheur de la chaire MANSAT, sur l'objet et le déroulement de la démarche de prévention des RPS.

Nous avons ensuite mis en place des groupes de travail formés par secteur d'activité. Ils étaient constitués de managers de statut et profession différents, de représentants du personnel et des acteurs de santé par secteur d'activité. Ceci permettant aux participants d'échanger sur des vécus et des réalités de travail proches. Six groupes de travail ont donc été constitués (routes et aménagements ; vie sociale ; ressources et moyens ; culture, patrimoine, sport, jeunesse ; collèges). Nous avons rencontré chaque groupe une fois durant trois heures.

Au total vingt-trois managers de proximité de la collectivité ont participé aux groupes. Ils étaient volontaires et représentatifs de l'ensemble des métiers de la collectivité.

Les discussions des groupes de travail étaient animées par les préventeurs de la collectivité afin de permettre aux acteurs de l'organisation de s'approprier la démarche de prévention des RPS. Elles étaient orientées sur les représentations des participants sur les facteurs de RPS : l'intensité et la complexité du

travail, les horaires de travail, les exigences émotionnelles, l'autonomie, les rapports sociaux au travail, les conflits de valeurs, l'insécurité de l'emploi et du travail¹. Chacun pouvait s'exprimer librement sur ce qui lui semblait le plus important en termes de RPS en lien avec sa vision de l'organisation du travail au sein de la collectivité.

Le but de ces groupes de travail était de réunir différents acteurs de l'organisation afin de dresser un premier diagnostic de la situation de cette collectivité. Lors de cette première étape nous nous sommes positionnés en tant qu'observateurs.

A partir de la retranscription des discussions lors des groupes de travail, nous avons extrait des thématiques qui ont été abordées. Dans le cadre de notre recherche, nous nous sommes intéressés aux verbatim des managers de proximité sur leur représentation de leur activité et des changements. Nous les avons catégorisés en trois thèmes qui sont :

- La mise en œuvre des changements, et les possibilités des managers de proximité à être parties prenantes du processus de changement.
- Les effets de l'évolution des collectivités territoriales sur l'activité de travail des managers de proximité.
- Les conséquences perçues par les managers de proximité des changements et des effets sur leur activité, sur leur propre santé.

2-3 Analyse du discours des managers de proximité sur leur travail et les changements.

- La mise en œuvre des changements, et les possibilités des managers de proximité à être parties prenantes du processus de changement.

Lorsqu'ils parlent des changements, les managers rencontrés évoquent des difficultés à mettre en place les changements organisationnels décidés par leur direction. Ils n'ont pas l'impression d'être impliqués et ont le sentiment d'une méconnaissance de leur activité de travail. Ainsi une manager évoque la fusion de deux services dont elle a pris la direction « *Il y a eu une fusion de deux services. Le sens de cette fusion n'a pas été expliqué. Il y avait un service qui fonctionnait bien et l'autre non. On a fusionné les deux en disant "vous travaillez de la même manière". Mais ce n'était pas le cas, ça ne s'est pas passé de façon fluide, il a fallu deux ans pour retrouver un bon fonctionnement* ». En n'ayant pas la possibilité d'être partie prenante de la réorganisation des services, il est non seulement compliqué pour le manager de saisir le sens des réorganisations et de les négocier auprès des

¹ Facteurs issus du "Guide méthodologique de l'identification, l'évaluation et la prévention des RPS dans la fonction publique".

décideurs au regard de l'historique et du fonctionnement effectif des services. Mais aussi leur manque de marge de manœuvre dans les projets de changement les gêne dans l'explicitation de la réorganisation auprès des équipes et leur possibilité de réguler des attentes contradictoires. Le manager est cantonné à la tâche prescrite qui est d'appliquer les décisions des instances supérieures. A titre d'exemples, un manager explique qu'*"il y a trois ans une fusion des services a eu lieu. L'année dernière il y a eu une annonce de déménagement, ça a fait peur (aux agents) et a généré de l'incompréhension. Et aujourd'hui c'est toujours une possibilité"*.

Lorsque les managers rencontrés évoquent les changements à venir. Ils évoquent l'incertitude quant aux évolutions de leur situation de travail *« ce n'est pas l'emploi qui est mis en jeu c'est le travail »* et de l'organisation du travail ainsi que des conséquences possibles sur leur propre autonomie *« Avec la délocalisation et le regroupement des services, il y aura une hyper structure. Il y aura une stratification hiérarchique différente, peut-être deux ou trois niveaux en plus donc il y aura un impact sur notre autonomie et nos conditions de travail »*.

Les discours sur les réalités de leur activité de travail en lien avec le changement organisationnel, diffèrent d'un service à un autre. Certains managers de proximité mettent en avant les ressources qui ont été mobilisées lors des phases de changement. *« Tout le monde compte, on est une équipe. Chaque fois qu'on a pu on s'est réjoui, dès qu'on a fini ... on a fait un pot »* *« Quand le service a changé on a averti toutes les personnes avec lesquelles on est en lien (de la collectivité territoriale), on a organisé des portes ouvertes pour se présenter et expliquer aux autres notre travail. »* Cette manager a tenté de mettre en place des mesures concrètes pour accompagner le changement du côté de l'équipe et du travail avec les partenaires.

L'ensemble de ces verbatim sur l'accompagnement du changement est révélateur de réalités différentes. Le caractère mouvant des organisations publiques, inhérent à sa nature politique, rend difficile le travail du manager. Il est supposé être autonome, responsable de la performance de son équipe, porteur de sens ; alors que l'organisation ne lui en donne pas toujours les moyens.

- Les effets de l'évolution des collectivités territoriales sur l'activité de travail des managers de proximité.

Les changements permanents engendrent des difficultés pour les managers de proximité rencontrés afin de préparer les agents aux changements à venir. *« A force d'être toujours dans le changement qui ne se stabilise pas, les agents se désintéressent des annonces. Ils n'attendent plus rien et ne se préparent*

pas au changement. » *« Les agents disent "Les changements, les politiques changent tellement vite, pourquoi se projeter ?" Les personnes ne sont pas préparées aux changements quand ils arrivent et souvent le changement est brutal. »*. Les changements sont récurrents dans les collectivités locales. Ils se succèdent tout comme les directives qui n'ont pas toujours le temps d'être appliquées. Ceci peut générer chez les agents de l'attentisme, un désintérêt pour les effets d'annonce. Le travail du manager auprès de son équipe, d'accompagner le changement et de lui donner un sens par rapport au contenu du travail des agents peut être mis à mal par les changements permanents (Caroly et al. 2008)

Les évolutions des conditions de travail ont également été exprimées par les managers. Le ressenti exprimé par les personnes rencontrées est que leur travail se complexifie et leur charge augmente. *« on a l'obligation d'être polyvalent pour remplacer les personnes absentes »* *« Plus de charge de travail, plus compliqué, les usagers sont plus exigeants »*. Ainsi, un manager explique les difficultés qu'elle rencontre dans l'organisation du travail de son équipe *« Il faudrait que les agents soient deux pour aller chez les personnes dans certaines situations difficiles mais ce n'est pas possible, qui reste à l'accueil ? Avec les absentes non remplacées ce n'est pas possible »*. Dans certains services, les managers de proximité relatent qu'ils sont amenés à faire plus de tâches de production afin d'assurer le service public, les absences n'étant pas remplacées.

Un conflit entre la gestion, la recherche de performance et de sens du travail, et le rôle de la fonction publique est exprimé par ce groupe de managers : *« La charge de travail augmente, ce n'est pas plus compliqué mais il y en a de plus en plus. Il y a beaucoup de personnel handicapé et cela a un impact sur la performance. C'est une difficulté. »* *« C'est le rôle du service public d'accueillir les personnes qui ont moins de capacités. Le fait de quantifier le travail renvoie au fait que la personne a moins de capacités. Notre travail c'est un travail d'équilibriste, il faut répartir le travail correctement en faisant attention aux personnes fragiles. »* *« Pour alléger le travail il faut le comprendre. Ça doit passer par le calcul du temps passé par dossier. Ça rend le travail de chacun plus visible mais aux yeux de tous. »* Les nouveaux outils informatiques sont également évoqués *« Il y a une plus grande visibilité du travail via les outils informatiques, on voit qui freine donc on pousse vers le haut mais chacun son rythme. »* Ce qui est exprimé ici par les managers est leurs difficultés de mise en œuvre d'un système de contrôle de la performance qui soit en accord avec les valeurs du service public et de maintien des personnes en situation de moindre performance.

Différents acteurs (agents, pairs, partenaires extérieurs et supérieurs hiérarchiques) ont une place

importante dans le discours des managers sur l'organisation du travail.

Du fait des restrictions de moyens et des possibilités d'évolutions de carrière limitées, les rapports entre pairs apparaissent ambivalents pour les managers de proximité rencontrés. Ainsi pour certains les pairs seront de véritables supports « *On tient encore parce qu'on a de l'humour, parce qu'on se soutient les uns les autres, on a confiance.* » alors que pour d'autres la compétition est exacerbée et il ne faut pas montrer ses difficultés de peur d'être perçu comme incompetent. « *Il y a une compétition entre collègues, il ne faut pas exposer ses difficultés (entre pairs). Je n'ai plus une totale confiance* » Ici le collectif de travail semble fragilisé.

Les partenaires sont aussi présents dans l'activité des cadres. Comme par exemple dans le domaine de l'insertion sociale où « *avec les partenaires on n'arrive pas avec le même discours, problème de gouvernance encore plus grave, ravageur dans cette période.* » Ceci alors même que ces partenaires (Caisse d'Allocation Familiale, Pôle Emploi) ont également connus des changements organisationnels majeurs, « *ça ne simplifie rien* ». L'harmonisation des pratiques entre les partenaires pour une réponse de qualité aux usagers est mise en avant, mais les changements nombreux des diverses organisations semblent rendre la tâche de collaboration complexe. Le manager de proximité est amené à gérer les dissonances entre les différents partenaires pour permettre à son équipe d'accomplir son travail dans de bonnes conditions. Un manager explique devoir tenir compte des diminutions des aides de la CAF, organisme partenaire de son service, et des nouveaux dispositifs en place sur lesquels il n'a pas toute visibilité, afin d'adapter la communication de ses agents auprès des usagers.

Lors de l'évocation des rapports des managers de proximité avec leurs agents une difficulté apparaît, spécifique à l'administration publique. Il s'agit de la possibilité d'appliquer une sanction. « *Comment est-ce que je fais avec une personne qui ne fait rien, qui ne veut rien faire et qui en plus vient se plaindre des autres ? ... Il a déjà été recadré et au plus haut niveau mais rien ne change. C'est incroyable, je ne peux rien faire ou je le mets à l'écart, je lui ai dit qu'il devrait travailler seul s'il ne supporte pas les autres. Résultat il ne va pas faire le même travail que les autres. Ils vont penser qu'il est favorisé...* ». La sécurité de l'emploi étant un des fondements de la relation entre l'agent et la fonction publique, les possibilités de sanction en cas de problème sont limitées. De même, par rapport aux moyens de reconnaissance, le manager n'a pas la possibilité de gratifier financièrement le travail de ses agents.

Les managers de la collectivité territoriale rencontrent des conflits de buts dans leur rapports avec leurs supérieurs hiérarchiques : « *On nous demande d'avoir du courage managérial et en même temps il est de bon ton de ne pas montrer qu'il y a des*

difficultés au sein de son service auprès de sa propre hiérarchie. » « *Avec les réductions d'effectif comment un cadre va être en capacité de dire que faire le travail de 8 à 5 est difficile ? (à son supérieur hiérarchique)* ».

Cette analyse des verbatim montre les effets de l'évolution des collectivités territoriales sur l'activité des managers de proximité. Les managers de proximité rencontrés relatent des exigences de travail importantes mais également des ressources qui leur permettent d'être acteur dans les phases de changement.

- Les conséquences perçues par les managers de proximité des changements et des effets sur leur activité, sur leur propre santé.

Différents phénomènes sont relatés, par les managers que nous avons rencontrés, qui peuvent être considérés comme étant la conséquence de leurs conditions de travail. Il s'agit d'un turn-over important des managers « *je ne connais plus mes collègues* » « *l'encadrement intermédiaire part, ce qui interroge et insécurise (les pairs et les agents)* ». Un autre manager évoque également des cas d'épuisements professionnels « *En ce moment, nous voyons des collègues qui tombent, qui craquent. Ça nous touche car ça pourrait être nous.* »

Des phénomènes moins visibles sont relatés par les managers comme étant les signes d'un désinvestissement au travail. Il s'agit du passage au travail à temps partiel qui est « *une véritable bouffée d'air frais* », « *qui permet de tenir* » ; d'un recentrage des priorités sur la sphère familiale « *Je tiens à souligner qu'il y a des stratégies d'évitement pour se protéger, c'est du désinvestissement. Une collègue a dit que finalement elle va faire un deuxième enfant, alors qu'avant il n'en était pas question ! D'autres vont faire une formation, ou prendre un congés sans solde* ».

Les managers ne se sentent pas vraiment soutenu « *On est fragilisé mais on doit sécuriser et qui me sécurise moi ?* ».

Les discours expriment ici des manifestations de mal-être dû aux conditions de travail. Il s'agit de turn-over, d'épuisement professionnel ou de désinvestissement comme stratégie de préservation de la santé. D'une façon générale un climat de tension, d'insécurité est relaté.

DISCUSSION

Cette analyse exploratoire constitue la première étape de notre étude de l'activité des managers de proximité d'une collectivité territoriale dans un contexte de changement. Participer aux groupes de travail nous a permis de créer un premier contact avec

les managers. A partir de l'analyse de leur représentation sur leur situation de travail et le changement, nous poursuivrons sur une analyse approfondie de l'activité avec l'observation de leur travail.

Cette première analyse exploratoire montre que le manager de proximité est en difficulté dans la mise en œuvre des changements organisationnels. Il ne peut tenir le rôle de traduction (Desmarais et Abord de Chatillon, 2010), de régulateur des attentes contradictoires des différentes parties prenantes. Dans ces contextes de changement organisationnel, Ughetto (2003) relate de la part du management « une attente de clarification de l'engagement réciproque de la collectivité et des personnels autour de la (ou des) mission(s) de l'institution et des moyens permettant de les accomplir » (p.4). D'après lui, l'encadrement est le premier dans l'organisation à pouvoir percevoir l'écart entre le prescrit, les nouvelles décisions, et ce qui pourra être mis en place dans le réel. Afin de mettre en place les réformes, l'encadrement réalise un travail de réorganisation de l'activité, peu reconnu par la hiérarchie. Notre première analyse montre qu'en impliquant peu le manager de proximité dans les processus de changement, son travail de réorganisation peut être plus difficile à construire. Le travail du manager de proximité semble se réduire à la tâche prescrite², avec une possibilité faible de développer son activité.

Le changement est plutôt vécu par les managers comme une pression individuelle, pouvant exacerber la compétition entre pairs et rendre difficile l'élaboration de collectifs de cadre.

Les nouvelles contraintes de travail inhérentes à l'application du NMP, conduisent les managers à des rapports avec les différents acteurs plus ambivalents. Les ressources des managers de proximité peuvent être mises en difficultés face aux exigences de travail dans un contexte de changement organisationnel. On retient ici un fort turn-over des cadres, des cas d'épuisement professionnel et un désinvestissement du travail.

Cependant certains managers de proximité ont pu maintenir ses ressources pour être acteurs dans la conduite du changement auprès de leur équipe. Lors de cette première étape de notre intervention sur la prévention des RPS, les échanges entre les managers de proximité sur les difficultés et ressources possibles pour conduire le changement ont pu favoriser des espaces de discussion entre pairs, condition nécessaire à l'élaboration d'un collectif de managers. L'analyse

² «Les tâches du management de proximité consistent à conduire et à contrôler un processus technique de réalisation d'une opération ou d'une procédure, conformément à une commande, à des prescriptions techniques, aux règles de santé et de sécurité au travail. Elles visent à planifier les tâches des équipes et des agents et à s'assurer de la qualité des services faits» (CNFPT, « référentiel management/encadrement », <http://www.cnfpt.fr>).

effectuée de leurs discours nous donne des premiers éléments qui peuvent expliquer les liens entre changement, travail des managers et prévention des RPS. Les possibilités d'action des managers de proximité semblent relativement limitées alors même qu'ils ont un rôle important à jouer dans la mise en œuvre des changements liés aux réformes des collectivités territoriales, notamment dans la façon de les gérer et de les accompagner auprès de leur équipe.

Notre objectif d'intervention est de construire une demande avec les managers de proximité sur la question du travail d'organisation dans un contexte de changement, qui pourrait se rapprocher d'une organisation favorisant la prévention des RPS. Il s'agit de construire avec eux une démarche qui leur permette de réaliser leur activité dans ces changements, tout en tenant compte des objectifs de performance et de préservation de leur santé et de celle de leurs agents.

BIBLIOGRAPHIE

- Abord de Chatillon, E. et Desmarais, C. (2012). *Le Nouveau Management Public créé-t-il les conditions de nouvelles souffrances au travail ?*, Management International, 17p.
- Amar, A., Berthier, L. (2007). Le nouveau management public: avantages et limites", *Gestion et Management Publics*, Vol.5.
- Caroly, S. (2001). *Régulations individuelles et collectives des situations critiques dans un secteur des services : le guichet de la Poste*. Thèse d'ergonomie, EPHE- LEPC, Paris V.
- Caroly S., Coutarel F., Escriva E., Roquelaure Y., Schweitzer J.M., et Daniellou F. (coord.), (2008). *La prévention durable des TMS : Quels freins ? Quels leviers d'action ?* Rapport d'étude pour la Direction Générale du Travail. Disponible sur le site www.anact.fr, dans le dossier thématique TMS.
- Caroly, S. (2011). Activité collective et réélaboration des règles comme ressources pour la santé psychique : le cas de la police nationale. *Le Travail humain*, 74 (4),365-389.
- Caroly, S. et Barcellini, F. (2013). Le développement de l'activité collective. Dans, *Ergonomie constructive* (1ère édition, p.33). Paris : PUF.
- Codo, S.G. (2012). *Le stress professionnel des managers intermédiaires et des managers de proximité : Une application au secteur public*. Thèse en sciences de gestion, Université François-Rabelais, Tours.
- Demerouti, E., Bakker, A.B., Nachreiner, F. et Schaufeli, W.B. (2001a). The job demands-resources model of burnout. *Journal of Applied Psychology*, Vol. 86, 499-512.

- Desmarais, C. et Abord de Chatillon, E. (2008). Existe-t-il encore des différences entre le travail des managers du public et ceux du privé. *Revue française d'administration publique*, n°128, 767-783.
- Desmarais, C. et Abord de Chatillon, E. (2010). Le rôle de traduction du manager entre allégeance et résistance. *Revue Française de Gestion*, N°205, 71-88.
- Guibert, P., Grolleau J. et Mergier A. (2012). *Dans la peau des agents territoriaux*. Editeur(s) : MNT - 2012
- Hubault, F. (2013) « Le travail de management », *Travailler*, n°29, 81-96.
- Perret, B. (2006). De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », *Revue française d'administration publique*, n°117, 31-41.
- Piney, C., Nascimento, A., Gaudart, C. et Volkoff. S. (2012). *Pilotage par la performance au quotidien dans un service public : quelle place pour les conditions de vie au travail ?*. Actes du 47ème congrès de la SELF, Lyon du 5 au 7 septembre 2012, 74-79.
- Thulard, V. (2013). Les politiques publiques. La documentation française.
- Ughetto, P. (2003). Le service public face à son destinataire : qualité du service et organisation. L'exemple de la distribution du courrier. *Économie et Solidarités*, volume 34, numéro 2.
- Weller J.M. (2003). Le travail administratif, le droit et le principe de proximité. *L'Année sociologique*, Vol. 53, 431-458.